

GOBERNANZA EN LA TENENCIA DE LA TIERRA Y RECURSOS NATURALES EN AMERICA CENTRAL



Fabrice Edouard

septiembre de 2010

GOBERNANZA EN LA TENENCIA DE LA TIERRA Y RECURSOS NATURALES EN AMERICA CENTRAL

Fabrice Edouard

septiembre de 2010

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en esta publicación son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la FAO.

Fotografía: **Giuseppe Bizzarri**

Lista de siglas

AP	Áreas Protegidas
BID	Banco Interamericano De Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAS	Cooperativa Agrícola Sandinista
CIERA	Centro de Investigación y Estudios de la Reforma Agraria De Nicaragua
CIRADR	Conferencia Internacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural
CNR	Centro Nacional de Registro del Salvador
CODEFOR	Comités de Gobernanza Forestal de Nicaragua
COMUFOR	Comités de Gobernanza Forestal Municipal de Nicaragua
ECAS	Empresas Asociativas Campesinas de Guatemala
FAO	Organización para la Agricultura y la Alimentación
FONATIERRAS	Fondo Nacional de Tierras
FTTD	Foro Tierra Territorio y Dignidad
FTJER	Fondo de Tierra y Joven Emprendedor Rural de México
GEF	Fondo Global para el Medio Ambiente
IP	Instituto de la Propiedad de Honduras
ISTA	Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria
ONG	Organización No Gubernamental
PACTA	Proyecto de Acceso a la Tierra De Honduras
PATH	Programa de Administración de Tierra de Honduras
PERFOR	Programa Estratégico Regional Forestal para Centro América y la República Dominicana
PFN	Programa Forestal Nacional de Nicaragua
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para El Desarrollo
RAN	Registro Agrario Nacional de México
REDD+	Reducción de Emisión por Deforestación y Degradación Forestal
RENOT	Registro de Normas de Ordenamiento Territorial de Honduras
RIC	Registro de Información Catastral de Guatemala
SAA	Secretaría de Asuntos Agrarios de Guatemala
SICA	Sistema de Integración Centroamericano
SICAP	Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas
SINAP	Sistema Nacional de Administración de La Propiedad de Honduras
SINIT	Sistema de Información Territorial de Honduras
SRC	Subsecretaría de Resolución de Conflictos de Guatemala
SURE	Sistema Unificado de Registros de Honduras
PA	Procuraduría Agraria de México

Índice

Introducción	1
1. Introducción a la gobernanza en la tenencia de la tierra y recursos naturales para Centro América	2
1.1. El concepto de Gobernanza	2
1.2. Importancia de la buena gobernanza en la tenencia de la tierra y recursos naturales	3
1.3. Gobernanza en tierra y recursos naturales en el contexto Mesoamericano	4
2. Evolucion de las políticas agrarias en mesoamerica	6
2.1. Características de las reformas agrarias en Centro América	7
2.1.1. Marco teórico	7
2.1.2. Gobernanza en los procesos de reformas agrarias en Mesoamérica	9
2.1.3. La nueva etapa en las reformas	13
2.2. Situación actual del sector agrario en Mesoamérica	15
2.2.1. Persistencia del modelo bimodal Latifundio- Minifundio	15
2.2.2. La pobreza en el campo	16
2.2.3. Evolución de las producciones agrícolas	17
2.2.4. El cooperativismo	18
2.2.5. Inseguridad en la tenencia de la Tierra y procesos de regularización	19
2.2.6. Tendencias del mercado de tierras en Centro América	21
2.3. Aspectos ligados a territorios indígenas y recursos naturales	23
2.3.1. Territorios indígenas	23
2.3.2. Conservación de bosques y recursos naturales	25
2.4. Estado de derecho y gobernabilidad	27
2.4.1. Instituciones de administración de tierra	27
2.4.2. Participación social en la construcción de políticas	29
2.4.3. Estado de derecho	29
3. Lecciones para la gobernanzas derivadas de los nuevos procesos de acceso y administración de tierras	32
3.1. Fortalecimiento institucional y sistema de información sobre la tenencia	32
3.2. Regularización de la tenencia de la tierra y resolución de conflictos	35
3.3. Acceso a la tierra y medios de producción con mecanismos asistidos por el mercado	37
3.4. La titulación de territorios indígenas	38
3.5. Políticas de protección de la biodiversidad y conservación de recursos naturales	40
3.6. La evaluación y transparencia	42
Comentarios Finales	44
Bibliografía	45

Lista de tablas

- Tabla 1 Algunas características de los proyectos de acceso a la tierra a través del mercado
- Tabla 2 Índice GINI de distribución de tierras en 1990
- Tabla 3 Proporción de la población indígena y afrodescendiente en Mesoamérica

Lista de gráficas

- Gráfica 1 Rango en la certeza jurídica de la propiedad en los países de Mesoamérica
- Gráfica 2 Evolución del número de días para efectuar una transacción registral de tierra

Lista de esquemas

- Esquema 1 Valor máximo del potencial de producción agropecuaria (US\$/Ha) en América Central
- Esquema 2 Importancia de las áreas protegidas en Mesoamérica
- Esquema 3 Niveles de corrupción en América Latina
- Esquema 4 Situación de los conflictos y su resolución en Guatemala

Lista de recuadros

- Recuadro 1 Situación de las irregularidades en la tenencia de la tierra a finales de los 90
- Recuadro 2 Estructura del Sistema Nacional de Información sobre la Propiedad, Honduras
- Recuadro 3 Formas de Administración de Tierra y Gobernanza con Pueblos Indígenas

Introducción

Existe una creciente preocupación internacional por la gobernanza de la tierra, el agua y los recursos naturales que se puede resumir con la siguiente declaración de la comunidad internacional: *“El acceso seguro a la tierra, el agua y otros recursos productivos es básico para encontrar soluciones al hambre y la pobreza. El resultado es una mayor productividad, un aumento de los ingresos a nivel de hogar y el uso sostenible de la tierra”*¹.

Otros autores enfatizan la importancia de la seguridad jurídica de la propiedad privada y promueven el *“fortalecimiento de los derechos de propiedad a efecto de contar con Registros Públicos de la Propiedad eficaces y eficientes, que garanticen la certeza jurídica de la titularidad de las inscripciones registrales, que sirvan de garantía y legalidad en las transacciones comerciales y con ello fomentar el desarrollo económico en lo general.”*²

En la realidad, el acceso a la tierra y seguridad de la tenencia son las dos caras de una misma moneda, en la que las orientaciones y aplicaciones de las políticas agrarias desarrolladas por los países constituyen elementos fundamentales.

El concepto de gobernanza apareció en la década de los ochenta. A pesar de que se puede encontrar en la literatura un gran número de definiciones al respecto, existen acuerdos internacionales en los que se establecen las grandes características: Por una parte, es un concepto más amplio que el de Gobierno porque no sólo involucra el aparato gubernamental sino a otros actores de la sociedad civil así como prácticas a veces señaladas como informales o tradicionales, y por otra parte, hace énfasis en aspectos institucionales y en procesos en los que importa cómo y quiénes identifican las problemáticas, cómo se toman las decisiones y de qué manera se implementan.

Según Palmer et al (2009) una definición conceptual de base para la discusión sería *La Gobernanza en Tierra se refiere a las reglas, procesos y estructuras a través de las cuales se toman decisiones en torno al acceso y uso de la tierra, la manera con las que estas decisiones son implementadas y fortalecidas, así como las formas en las que intereses divergentes son manejados*³.

Este documento, cuyo propósito es ofrecer un marco contextual sobre los principales conceptos existentes en la gobernanza de la tierra y las evoluciones de las políticas agrarias en Mesoamérica (Centro América y México) está organizado en tres secciones. La primera presenta los principales temas que diferentes autores plantean para caracterizar la gobernanza en tierra y que nos servirán de referencia para el resto del documento, la segunda hace un recuento de la evolución de las problemáticas y políticas agrarias en América Central y presenta la situación actual. Finalmente, la tercera sección ofrece algunos ejemplos y lecciones aprendidas derivadas de los nuevos modelos de administración y mecanismos de acceso a la tierra que los gobiernos centroamericanos y la cooperación internacional han promovido en los últimos quince años en la Región.

¹ International Land Coalition

² Kevin Barthel, Plan de manejo para el fortalecimiento de los derechos de propiedad, Montelimar, abril 2005, Alianza Interamericana para el fortalecimiento de los derechos de la propiedad inmueble

³ Towards improved land governance, Land Tenure Working Paper 11

1. Introducción a la gobernanza en la tenencia de la tierra y recursos naturales para Centro América

1.1. El concepto de Gobernanza

Mientras el término de Política Agraria tiene una larga historia, el concepto de gobernanza, en su forma actual, apareció en la década de los ochenta. Si bien diferentes instituciones internacionales han desarrollado su propia definición, existen cuatro características ahora ampliamente aceptadas. De acuerdo a D. Palmer et al (2009) son:

- i) La gobernanza es conceptualmente más amplia que el Gobierno. Un enfoque incluyente es fundamental porque, en varios países, los actores del Estado coexisten con las religiones, costumbres y tradiciones, formales o informales de sus contrapartes. Una multitud de actores tales como instituciones de gobierno, instituciones financieras, empresas, profesionales, organizaciones campesinas, territorios indígenas, ONG's se encuentran involucrados en la tenencia de la tierra y recursos naturales.
- ii) La gobernanza hace hincapié en procesos e instituciones. Los procesos definen de qué manera la problemática o los retos son puestos en la agenda, cómo se toman las decisiones, y por quienes, cómo éstas se implementan y de qué manera las reivindicaciones y conflictos son manejados. El énfasis en los procesos subraya también la importancia de las diferentes opciones que tienen los actores para interactuar entre ellos: el diálogo, la colaboración, la negociación, el conflicto, la resolución jurídica, el compromiso...etc. Debido a que las formas de interacción pueden cambiar y evolucionar, la gobernanza implica entonces el desarrollo de un sistema dinámico.
- iii) Desde la perspectiva institucional, la gobernanza se refiere a las reglas y estructuras establecidas para tomar decisiones, mediar los intereses diversos e implementar acciones. Como se ha señalado anteriormente, las reglas y estructuras de la tenencia de la tierra y recursos naturales pueden ser formales (constitución, leyes, decretos, ordenanzas, normas técnicas, establecidos por congresos, cortes, consejos municipales, instituciones...etc.) o de carácter tradicional o por costumbre (consejo de ancianos, redes sociales, asambleas comunitarias, patronatos...etc.) o la combinación de ambos. El concepto de gobernanza en la tenencia se acerca mucho a un marco institucional plural y abierto en torno a las relaciones que tienen diferentes actores con la tierra. Esto es muy importante debido a que el marco legal de algunos países no reconoce o incorpora suficientemente las instituciones y reglas tradicionales.
- iv) Haciendo énfasis en el concepto de Autoridad, la gobernanza reconoce la importancia de la política pública y del poder. Las relaciones entre la política y el poder tienen un impacto significativo sobre la comprensión de un contexto o problemáticas, y los enfoques que se desarrollarán para diseñar y planear reformas.

Finalmente, la gobernanza es un concepto neutral. La calidad de la gobernanza en la tenencia puede ser buena o débil, en proceso de mejora o de deterioro. Analizar cuándo

estas prácticas son eficientes o endebles, implica examinar los procesos y productos generados.

Una definición propuesta entonces para la discusión sería: *La gobernanza en tierra y recursos naturales se refiere a las reglas, procesos y estructuras a través de las cuales se toman decisiones en torno al acceso y uso de la tierra, la manera con las que estas decisiones son implementadas y fortalecidas, así como las formas en las que intereses divergentes son manejados*” (Palmer et al 2009).

1.2. Importancia de la buena gobernanza en la tenencia de la tierra y recursos naturales

La gobernanza en la tenencia de la tierra y recursos naturales es un tema de importancia porque el acceso seguro a la tierra, el agua y otros recursos productivos es básico para el desarrollo de las sociedades y en particular para encontrar soluciones al hambre, la pobreza y los conflictos sociales.

Dentro de una jurisdicción, ya sea una comunidad, un territorio, una nación o un grupo de países asociados, existen una multitud de perspectivas de desarrollo y actores que tienen intereses que van desde la sobrevivencia básica hasta las formas de enriquecimiento más ilícitas.

Dentro de esta jurisdicción, los recursos en tierras, agua, bosques y otros bienes naturales son finitos, lo que suele generar competencia para el acceso y utilización de éstos. Los miembros de una familia pueden entrar en conflicto por la herencia, los vecinos discutir el trazo de un lindero, agricultores, pastores o conservacionistas tener estrategias distintas para definir el uso del suelo, empresas económicas requerir de un acceso más amplio para generar beneficios....etc.

Situaciones propias a los países influyen fuertemente en la evolución de estos niveles de competencia, se relacionan con procesos históricos de ocupación (a veces colonización) del territorio, el empoderamiento de un cierto sector de la población y su relación con el Gobierno, el desarrollo de sectores económicos atractivos para la inversión (plantaciones agro-exportadoras), la existencia de recursos naturales estratégicos...etc.

Externalidades a las políticas nacionales pueden influir también fuertemente en incrementar o disminuir el nivel de competencia para los recursos naturales. Podríamos citar solamente los ejemplos del desarrollo de alternativas para la búsqueda de fuentes energéticas más limpias (biocombustibles, parques eólicos o solares), los cambios climáticos que obligan a repensar la utilización de los espacios y del agua, la evolución de los precios internacionales de “commodities” (granos básicos, minerales...etc.) o las crisis financieras que pueden generar fenómenos especulativos sobre la tierra y los recursos naturales.

Cuando la gobernanza sobre la tenencia de la tierra y los recursos naturales es endeble, los más poderosos son los que generalmente obtendrán ventajas. También los procesos de corrupción pueden desarrollarse a una gran escala y el Estado puede verse “secuestrado” por individuos, familias, grupos económicos o clanes. Ellos son los que orientarán las políticas públicas hacia sus propios intereses, pudiendo tener consecuencias graves sobre la sostenibilidad misma de estos recursos. Asimismo, cuando los que están a cargo de la

agenda política, de las reformas legales y de la implementación de programas no evalúan con suficiente profundidad los resultados de las políticas pasadas y la evolución de los parámetros relacionados con las demandas de tierra o recursos naturales, la gobernanza se debilita porque las prácticas que funcionaban anteriormente, probablemente no serán útiles para afrontar nuevas situaciones.

En contraste, cuando las prácticas de gobernanza son buenas, se desarrollan esquemas equitativos de acceso que pueden contribuir a un desarrollo social, económico y ambiental favorable para los territorios, el país y la región. En un esquema de buena gobernanza, los ingresos y servicios que genera la tierra y los recursos naturales son manejados responsablemente y su distribución es justa. En las ciudades como en el campo, el manejo efectivo de los terrenos agropecuarios, urbanos o protegidos para la conservación de ecosistemas reduce las tensiones sociales y promueve el desarrollo económico y la reducción de la pobreza. Asimismo, bajo un esquema de buena gobernanza, el proceso de toma de decisiones es transparente y participativo, las reglas son las mismas para todos y se establecen diferentes tipos de mecanismos para resolver conflictos.

1.3. Gobernanza en tierra y recursos naturales en el contexto Mesoamericano

La importancia de la problemática y retos de la tenencia de la tierra y de los recursos naturales en Centro América y México resulta prácticamente obvia. Desde la época colonial hasta las etapas más recientes de las reformas agrarias, el tema ha sido el objeto de serios e internacionalmente conocidos conflictos, en los que los indígenas perdieron una parte importante de su población y territorios, guerras civiles se multiplicaron y conflictos locales siguen al orden del día en diferentes sitios.

Construir criterios de buena gobernanza en la tenencia de la tierra y recursos naturales en esta Región implica entonces apropiarse de las lecciones aprendidas de varias décadas de transformación de las políticas agrarias y visualizar las transformaciones que la región vivirá probablemente en las que siguen. La equidad de oportunidades de acceso a los beneficios del desarrollo socio económico, el fortalecimiento de las capacidades de los sectores más vulnerables, la disminución de la conflictividad y la democratización de las naciones constituyen probablemente principios comunes para guiar las discusiones en torno a la construcción de mejores prácticas de gobernanza para la Región.

A pesar de diferencias culturales e históricas que abordaremos en la sección siguiente, es posible identificar aspectos comunes de la problemática de las naciones mesoamericanas y en particular centro americanas, que justifiquen un trabajo común de construcción de criterios de buena gobernanza en la tenencia de la tierra y recursos naturales:

- Ubicación geográfica estratégica, entre la parte norte y sur del continente y vía marina obligatoria entre el Atlántico y el Pacífico, que pone a la región en el centro de atención de muchas naciones.
- Una historia colonial común que les unió por mucho tiempo con España a través de La Capitanía de Guatemala y que siguen generando fuertes lazos sociales, económicos, mercantiles y culturales que se traducen con varias iniciativas de cooperación regional

- Países con superficies reducidas, comparados con los vecinos del norte y del sur del continente y una densidad de población muy importante (particularmente en El Salvador y Guatemala) que agudiza la competencia por los recursos naturales.
- La permanencia de una gran riqueza cultural, puesto que se contabilizan por lo menos sesenta grupos étnicos y culturales en la Región (sin contar México) y la presencia de ricos ecosistemas terrestres y marinos de gran interés para la biodiversidad mundial.
- Y, una influencia histórica fuerte en la economía, política pública, formas de acceso a los recursos y la seguridad pública por parte de ciertas familias, grupos económicos poderosos y mafias.

Finalmente, las prácticas de gobernanza tienen también sus niveles de análisis. El documento se centrará principalmente en el ámbito nacional, al explorar la evolución en la construcción de las políticas públicas, reformas legales y programas de implementación en torno a la tenencia de la tierra y de otros recursos naturales. Sin embargo, debido a la especificidad de la región abordaremos brevemente aspectos ligados con el nivel territorial, refiriéndonos a las prácticas de los municipios, territorios indígenas y habitantes de los ecosistemas importantes para planificar e implementar acciones vinculadas con la tenencia de la tierra y de los recursos naturales. Un tercer nivel a considerar sería también la gobernanza regional, tomando en cuenta que la mayoría de los países se encuentran implicados en la construcción de mecanismos de colaboración y armonización de políticas a través de instancias como el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), el Proyecto de Hipotecas Centroamericanas, el Consejo Registral Inmobiliario de Centro América⁴, el Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas (SICAP) o el Programa Estratégico Regional Forestal (PERFOR) para Centroamérica y la República Dominicana.

⁴ Mayor información sobre estas iniciativas en www.sica.int y www.natlaw.com.

2. Evolucion de las políticas agrarias en mesoamerica

Hablar de gobernanza en los modelos de administración y acceso a la tierra obliga a hacer entonces un recuento de las grandes etapas históricas y orientaciones políticas que impulsaron las transformaciones del medio rural en América Latina y en particular en Mesoamérica. Asimismo, entender los fenómenos que motivaron la evolución de los sistemas de tenencia y sus impactos sobre la situación socioeconómica de las poblaciones rurales constituye, sin duda, un referente para mejorar las prácticas de gobernanza, con mayor razón cuando la propagación de las políticas neoliberales en toda América Latina, durante los últimos veinte años, parece haber puesto punto final a los procesos de reformas agrarias como los conocimos en el siglo pasado.

Al igual que otras partes de América Latina, América Central ha vivido un amplio abanico de enfoques en materia de política de tierras desde la colonización, las reformas agrarias y las etapas actuales. Lo que distingue al Istmo del resto de América Latina es la estrecha relación existente entre este abanico de formas de colonización y políticas de tierras con la expulsión de los indígenas de sus territorios, los conflictos armados, y el mantenimiento de una estructura agraria que algunos autores califican como de la más desigual en el mundo.

Según donde se ubicaban, en las tierras montañosas, planicies fértiles, o zonas selváticas bajas, los territorios de un gran número de pueblos indígenas y las formas tradicionales de organización han sido transformadas o simplemente aniquiladas, estas transformaciones iniciadas en la época de la colonia se mantuvieron y en algunos casos se exacerbaron a principios del siglo XX, como es el caso de El Salvador donde oficialmente no existen más territorios indígenas, o en otros países donde la mayor parte de las tierras comunales fueron transformadas en tierras ejidales de los municipios, en manos de la población mestiza.

Las guerras civiles fueron más intensas en el siglo XX: desde la Matanza de 1932 dirigida en parte contra los organizadores de la reforma agraria en El Salvador, hasta las reformas de economía mixta adoptadas en Costa Rica después de la Guerra Civil de 1948, pasando por las reformas agrarias y contrarreformas durante la apertura democrática y tras el golpe de 1954 en Guatemala.

A partir de los años sesenta, la mayoría de los países de la región inició un proceso de reformas agrarias apoyadas en gran parte por el programa de cooperación norteamericano, *La Alianza para el Progreso* como una estrategia antisubversiva. A principios del decenio de los ochentas fueron las reformas sociales adoptadas por el gobierno sandinista y la reforma salvadoreña, y en los noventas las medidas de reforma agraria asistida por el mercado contempladas en los Acuerdos de Paz de Guatemala y en las nuevas estrategias de lucha contra la pobreza en Honduras. Por su parte, México fue el primer país en iniciar una reforma agraria estructural a partir de la Revolución de 1917 y también en realizar modificaciones legales a principios de los noventa para facilitar la participación en el mercado de las tierras del sector reformado (ejidos y comunidades).

2.1. Características de las reformas agrarias en Centro América

2.1.1. Marco teórico

Los primeros autores que analizaron las Reformas Agrarias sostenían que los procesos más benéficos son los que contribuyen no sólo a la redistribución de las tierras sino a la transformación de las estructuras institucionales, la participación de los sectores campesinos y a la definición de nuevas políticas de desarrollo. De cierta manera, son los padres del concepto de gobernanza en el acceso y administración de tierras.

Según Antonio García (1982), la reforma Agraria no es un fin en sí mismo, “*sino un medio para la transformación social, es parte de una estrategia global de desarrollo, en la que cambian la concepción tradicional y las consuetudinarias funciones del Estado*”..... *En suma, cambia el conjunto de la sociedad en todas sus esferas: económica, política, social y cultural, y se eleva el nivel de la conciencia crítica de la sociedad.*

De acuerdo con A. García, una tipología histórica de las reformas agrarias en América Latina debe tener la capacidad de responder a tres grandes cuestiones: *Qué se reforma, cómo se reforma y para qué se reforma.*

García tipifica las reformas agrarias, que históricamente han tenido lugar en América Latina, en tres categorías: estructurales, convencionales y marginales. Cada una de ellas se caracteriza por el grado de transformación que ha logrado en la estructura agraria: Las de mayor impacto son las estructurales, implican diseñar una metodología, planificar un conjunto de acciones, crear instrumentos y mecanismos de nivel regional para llevar a la práctica y hacer operacional una estrategia de desarrollo agrario en el contexto específico de una región o de un país. Es el concepto de *Modelos Operacionales* de las reformas agrarias.

Para Armando Bartra (1979): *Lo que define el carácter de una reforma agraria, más allá de las medidas particulares que se implementa en ella, es la direccionalidad, es el sentido general del proceso en que se inscribe y por lo tanto en la naturaleza de las clases que las impulsan y a las que beneficie.....Ni las fórmulas jurídicas de la legislación agraria más reformista, ni el proteccionismo más populista de los estados, ni siquiera la eminencia de una catástrofe económica, social [o climática] bastarían para preservar al campesino de la rapacidad del capital que busca territorializarse.*

De acuerdo a Cristobal Kay (1998), las reformas agrarias en América Latina nacieron de análisis políticos distintos entre los bandos estructuralistas y los neoclásicos monetaristas, que sin embargo coincidían con la ineficiencia económica de los sistemas agrarios latinoamericanos, y sus consecuencias negativas en materia social y política. Mientras los primeros enfatizan sus causas en el alto grado de concentración de la tierra y las desigualdades sociales, los otros argumentan la falta de políticas a favor de la agricultura, debido al control de los precios sobre ciertos alimentos “commodities” y la sobrevaloración de las monedas locales, ambos constituyendo obstáculos al comercio interno y a las exportaciones.

Consecuente con este análisis, los países con ideología reformista, asociados al socialismo, desarrollaron reformas agrarias estructurales que buscaron limitar o aniquilar el sistema de hacienda y latifundios acusados de tener una baja productividad, empujar

esquemas de monocultivo, conservar grandes extensiones improductivas, mantener un precio bajo de la mano de obra y frenar el desarrollo tecnológico (los ingresos obtenidos sobre amplias superficies no requieren la intensificación de la producción). Este modelo denuncia la mercantilización de la tierra y considera que el Estado es la entidad más apta para administrar la tierra, y las cooperativas campesinas los agentes económicos y sociales responsables de la producción y de la equidad. En cambio, los pensadores neoclásicos opinaban que la apertura comercial, las políticas monetaristas liberales, y la ampliación de la frontera agrícola junto con la expropiación de algunos de los más grandes latifundistas, en beneficio del sector rural más pobre, serían suficientes para restablecer la competitividad del sector y mantener un equilibrio social en el medio rural. Esta última constituye la postura que la *Alianza para el Progreso* buscó poner en marcha en Centro América, a través de reformas agrarias que A. García califica de *Convencionales o Marginales*.

De Janvry y Sadoulet (2002) señalan por su parte, que el uso de las políticas públicas para modificar las pautas de acceso a la tierra ha sido una de las cuestiones de gobernabilidad más importantes y controvertidas en América Latina. Esto se debe al hecho de que las naciones de la post colonia han heredado un patrón altamente desigual de la propiedad de la tierra dominada por latifundios. La cuestión de la reforma agraria por lo tanto, combina aspectos de la eficiencia del uso de la tierra, la equidad social, la pobreza rural que sigue dominando en muchos países, la expulsión de los indígenas y los reclamos de restitución de territorios ancestrales, y el estrés ambiental debido a la ampliación de la frontera agrícola y sobre explotación de los suelos y recursos naturales.

En marzo de 2006, durante la *Conferencia Internacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural*⁵ (CIRADR), en Porto Alegre, Brasil se presentó la declaración final del Foro Tierra, Territorio y Dignidad (FTTD). En ésta, representantes de ONG's, organizaciones campesinas e indígenas propusieron el concepto de Reforma Agraria Integral, el cual debe ir: "*más allá de la distribución de tierras, acogiendo el concepto de territorio, en que viven comunidades de campesinos, pueblos originales, los pescadores, reconociéndoles "el derecho de mantener sus propias relaciones espirituales", cultura, tradiciones e instituciones, es decir su autonomía y autodeterminación*" (FTTD, 2006). Entre otra, esta concepción más actualizada de los procesos de reforma agraria pone el acento en: a) la soberanía alimentaria, b) el fortalecimiento del rol del Estado en las políticas agrarias y desarrollo rural, c) el reconocimiento de la concepción de territorio, d) la expresión de género y juventud, y e) la no privatización del mar y de la tierra.

Los diferentes autores coinciden entonces, en que las reformas agrarias y otras políticas que pretenden hacer más eficientes los sistemas agrarios en términos de los beneficios socioeconómicos, implican no solamente redistribuir la tierra sino generar una política más integral de apoyo al sector rural y también costero, que debe considerar mecanismos que favorezcan diversas modalidades de acceso a la tierra para hombres, mujeres y jóvenes, financiamiento para inversiones productivas, iniciativas más integrales de desarrollo regional/territorial, integración de cadenas productivas y acceso a los

⁵ La CIRADR fue organizada por la FAO y el gobierno de Brasil, en Porto Alegre del 7 al 10 de marzo de 2006. Paralelamente el Comité Internacional de Planificación de ONG/OSC para la Soberanía Alimentaria (CIP), convocó al Foro "Tierra, Territorio y Dignidad", un espacio independiente y auto-organizado que tenía el propósito de debatir y articular procesos y propuestas que contribuyan a fortalecer la acción de los movimientos sociales y que sirvan como insumo para la Conferencia Intergubernamental.

mercados, políticas de precios, así como medidas de conservación y aprovechamiento sustentable de recursos naturales.

2.1.2. Gobernanza en los procesos de reformas agrarias en Mesoamérica

Las reformas agrarias en Centro América han combinado diferentes esquemas: las modalidades de distribución y redistribución de la tierra, es decir, se han otorgado tierras a unos sin afectar a otros aprovechando reserva de tierras estatales, ejidales y bosques existentes, y se han adjudicado tierras que formaron parte de propiedades latifundistas.

Durante la etapa histórica que generó la mayoría de los procesos de reformas agrarias, los gobiernos de los países centroamericanos, ya sean civiles, revolucionarios o militares, dieron una importancia estratégica a la reconfiguración de las estructuras agrarias. De cierta manera establecieron los primeros ensayos en la construcción de políticas y formas de gobernanza desde el Estado, restando poder a los sectores económicos más poderosos. Los aspectos de la gobernanza que se pusieron en práctica durante las grandes etapas de la historia postcolonial son:

- a) Las modificaciones del marco legal, orientándose a veces en la sacralización del derecho de propiedad y al otro extremo en la omnipotencia del Estado sobre el uso de la tierra y recursos naturales.
- b) La formación de instancias de gobierno a cargo de operar la distribución o redistribución de tierra y emitir títulos de propiedad o posesión.
- c) Programas de apoyo (y a veces reformas legales) para impulsar la organización campesina y favorecer su capacidad productiva y comercial a través de diversas formas de asociación.
- d) Cuando se decidió promover el acceso a través de la compra se constituyeron fondos, fideicomisos y otros instrumentos que permitieran el acceso a créditos.

Algunas de estas reformas pueden ser consideradas como estructurales, como es el caso de México y durante ciertas etapas en Nicaragua y El Salvador, donde las formas de gobernanza sobre los sistemas agrarios han sido profundamente modificados, otros han sido de carácter más modesto, afectando sólo una porción del territorio y no han implicado el rediseño de las políticas de apoyo al sector. A continuación veremos cómo estas afectaron las formas de gobernanza en los sistemas de tenencia de la tierra, es decir, en los marcos legales, los procesos institucionales y las modalidades de implementación de las políticas agrarias y manejo de recursos naturales.

El caso mexicano

México, país que sin duda ha realizado la reforma agraria más ambiciosa de la región mesoamericana, inició cambios estructurales con la aprobación de la Ley del 6 de enero de 1915 que establecía la nulidad de las enajenaciones de tierras, aguas y bosques pertenecientes a los pueblos (indígenas y mestizos), realizadas durante la dictadura del Gobierno anterior, así como la restitución y dotación de ejidos. Más tarde, se incorporó en la Constitución de 1917, el Artículo que consagraba como principio fundamental el dominio original del Estado sobre las tierras y aguas de la Nación y la facultad del mismo para regular su distribución y aprovechamiento. Se mantuvo también el derecho a la

pequeña propiedad⁶, y la propiedad comunal para los grupos indígenas, sin embargo, a diferencia de otros países latinoamericanos, no se crearon territorios o reservas indígenas que rebasen el tamaño de un núcleo agrario⁷.

Ejidos y comunidades en México forman los núcleos agrarios que entre 1915 y 1990⁸ han sido dotados de más del 50 por ciento del territorio nacional, por su parte los pequeños propietarios constituyen otro 40 por ciento. El ejido, en su forma original era el elemento central de la concepción reformista agraria mexicana. Constituye una forma de posesión colectiva de un territorio que el Estado otorga en usufructo a un grupo campesino, comprende tierras de cultivo, tierras urbanas y tierras propiamente comunales (bosques, áreas de pastoreo, montes). En las tierras aptas para la agricultura se permitía la parcelación de lotes, bajo condiciones de inajenables, inembargables e indivisibles. Hasta la fecha la Ley Agraria mexicana señala claramente las formas de nombramiento y el funcionamiento de los órganos locales que gobiernen los núcleos agrarios.

Es hasta la década de los setentas que se considera la participación de las mujeres, se generan cambios en el marco legal con el establecimiento de la Unidad Agrícola e Industrial de la Mujer, en que se permite que un grupo de no menos de diez mujeres tengan acceso a una parcela. Sin embargo, estas iniciativas tienen de fondo la idea de aprovechar la mano de obra femenina a partir de su “integración económica”, más que una política de paridad en el acceso a la tierra.

Junto con este proceso de redistribución de tierra y desarrollo del marco legal, el Estado mexicano ha creado instituciones, programas, y fondos destinados específicamente para el desarrollo de los ejidos, comunidades indígenas y pequeños propietarios. Asimismo se han creado instancias como el Registro Agrario Nacional, equivalente a un registro de la propiedad concebido para la especificidad del régimen de tenencia de los núcleos agrarios, la Procuraduría Agraria dedicada a la defensa de los derechos de los sujetos agrarios y la regularización de la propiedad rural, así como el Tribunal Superior Agrario a cargo de impartir justicia y dictar fallos en materia agraria (conflictos internos y con terceros de los núcleos agrarios).

A principio de los años 90, México es uno de los primeros países de la Región en proponer un cambio en el marco legal (cambios en el Artículo 27 de la Constitución y Ley de Reforma Agraria) que permite la desregularización del sector reformado al permitir la incorporación de las tierras ejidales en el mercado de la tierra y pone un punto final a las políticas de distribución o redistribución de la tierra (excepto en los casos de conflictos aún no resueltos).

Casos de Nicaragua y El Salvador

La reforma agraria en estos países se llevó a cabo en diferentes etapas a partir de la segunda post guerra y se caracteriza por procesos redistributivos. En Nicaragua, el primer reparto se dio bajo la presión de los campesinos sin tierra y el auspicio de la Alianza para

⁶ La reforma considera como pequeña propiedad inalienable los predios de un máximo de 100 has con riego y 200 has para agricultura de temporal.

⁷ Los núcleos agrarios indígenas en México tienen un tamaño muy diferente pero albergan raramente más de 500 familias.

⁸ Las grandes etapas de la dotación de los núcleos agrarios mexicanos se dieron entre 1930 y 1940 (principalmente redistribución) y entre 1960 y 1976 (distribución a través del avance de la frontera agrícola).

el Progreso en los años sesentas, sin embargo, la mayor redistribución fue llevada a cabo por el primer gobierno sandinista en 1979 y afectó más de 30 por ciento de la tierra cultivable del país. Durante este proceso, se generaron Decretos Confiscatorios, la Ley de Reforma Agraria (aprobada en 1981 y reformada posteriormente en 1986), y la Ley de Cooperativas que permiten la redistribución de la tierra en forma gratuita al sector campesino a través de dos mecanismos: i) la creación de un sector estatal de grandes empresas agropecuarias (donde no siempre campesinos estaban a cargo) y ii) el sector campesino que el Estado apoyó a organizarse en diversas formas asociativas de producción. Se crean también instituciones de Gobierno a cargo de llevar a cabo los procesos de asignación de tierra y apoyo al sector reformado como es el Ministerio de la Reforma Agraria y el Centro de Investigación y Estudios de la Reforma Agraria (CIERA). En 1990, la privatización de las empresas estatales a favor de sus trabajadores se realizó mediante créditos de siete a diez años. Sin embargo, muchas de las confiscaciones/expropiaciones realizadas fueron efectuadas al margen del sistema jurídico establecido, creando así una situación de incertidumbre de propiedad sobre los bienes afectados. Hoy esta situación se refleja en el hecho de que varios poseionarios pueden reclamar ser los legítimos dueños de una misma tierra, que grandes propietarios pudieran recuperar las tierras inicialmente afectadas por la reforma y que grandes extensiones de tierras podrían quedar sin inversión productiva (Molina, 1996).

En el Salvador, a pesar de la revuelta campesina de 1932 y la creciente presión sobre la tierra en los años sesenta (en particular por la expulsión de 300,000 salvadoreños de Honduras en 1969), la concentración de la tierra continuó con los gobiernos militares hasta 1979. En esta fecha la Junta Revolucionaria de Gobierno promulgó la Ley de Reforma Agraria y constituyó el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA) con la finalidad de llevar a cabo un proceso redistributivo que habría de realizarse en tres fases, considerando: i) la expropiación de propietarios de más de 500 has y la formación de una cooperativa que las explotara, ii) los que tenían de 100 a 500 has y, finalmente, iii) la adquisición de tierras por agricultores que rentaban parcelas no mayores a siete has. La segunda fase no se llevó a cabo, la tercera lo fue a través de la Financiera Nacional de Tierras Agrícolas y más tarde en 1991 por un Banco de Tierra. Excepto el último reparto que se llevó a cabo en 1993 a favor de los excombatientes de los dos bandos, toda la tierra redistribuida tenía que ser pagada por los campesinos y cooperativas, mediante sistemas de crédito a largo plazo (hasta 30 años). Sin embargo, gran parte de la deuda de este fondo tuvo que ser asumida posteriormente con recursos del gobierno, como parte de los acuerdos de Paz de 1992. En total se estima que la Reforma Agraria del Salvador afectó el 20 por ciento de las tierras agrícolas en beneficio de 10 por ciento de la población (Molina, 1996).

El Caso de las Reformas distributivas impulsadas por La Alianza para el Progreso

En el caso de estos Guatemala, Honduras, Costa Rico o Panamá, el acceso a la tierra por parte de los pequeños campesinos con poca tierra o sin ella, se realizó principalmente a través de la distribución de tierras del Estado y el avance de la frontera agrícola con la finalidad de amortiguar el problema de las desigualdades, consistente en la polarización entre los terratenientes y los campesinos desposeídos. Vale la pena mencionar también que esta distribución más o menos planeada se hizo generalmente sobre tierra de calidad marginal (Melmed-Sanjak, 1998).

La reforma agraria en Guatemala se mantuvo de 1954 hasta los años noventa principalmente, a través de una política de distribución de tierras utilizando propiedades

del Estado⁹, en la región de la costa (1950), a través de las Empresas Asociativas Campesinas (ECAS) en fincas confiscadas a propietarios alemanes durante el conflicto de la Segunda Guerra Mundial (1960) y por la colonización de las selvas del Petén y la Franja Transversal del Norte (1970 a 80). Después de 1980 y con los Acuerdos de Paz, tres programas desarrollaron procesos de compra de tierras: La ONG Fundación Guatemalteca para el Desarrollo-Fundación del Centavo (FUNDACEN, 1984-1990), el Fondo para la Reinserción Laboral y Productiva de la Población Repatriada (FORELAP, INTA 1992-1996) y el Fondo Nacional de Tierras (FONATIERRAS, 1992-1996). Las tierras compradas a grandes propietarios fueron transferidas gratuitamente (en la Zona Paz) o vendidas por medio de créditos a largo plazo (Costa). Sin embargo, el IV censo agropecuario de 2004 reporta que un 68 por ciento del total de fincas en manos de un tercio de la población del país tiene una extensión menor a dos manzanas (1,5 has) y ocupan menos del 8 por ciento de la superficie en fincas del país.

Hasta los años sesentas, se mantuvieron en Honduras los grandes procesos de concentración de tierra en la franja norte del país, en particular por las compañías bananeras extranjeras. En paralelo, los campesinos mestizos desarrollaban «en silencio» el cultivo del café en las zonas montañosas, invirtiendo fundamentalmente su propio trabajo (Merlet 2002). La reforma agraria comienza en 1962 con el apoyo de la *Alianza para el Progreso* y la promulgación de la Ley de Reforma Agraria, pero esta iniciativa aborta. Habrá que esperar los años setentas para que se distribuyera la mayor cantidad de tierra, proveniente principalmente de tierra del Estado y de propiedades ociosas. En cinco años se distribuyeron 120 mil hectáreas y en el transcurso de tres décadas se adjudicaron más de 400 mil hectáreas que corresponden al 12 por ciento de la tierra con vocación rústica y 13 por ciento de las familias rurales.

En Panamá, la reforma agraria se deriva de los cambios legales efectuados en 1904 (el principio de propiedad), en 1916 (sistema de adjudicación de terrenos baldíos, incluso reservas indígenas) y sobre todo del Programa de la Alianza para el Progreso a inicios de los sesentas. Aunque el Estado se dotó de facultades para expropiar (limitado a casos específicos), las expropiaciones fueron pocas y se fue legalizando más bien un proceso de colonización paulatino del territorio. Se estima que la Reforma Agraria en Panamá afectó a menos de un 10 por ciento del territorio (Kay, 1998). Un aspecto relevante en Panamá es la creación de las Comarcas Indígenas y de un marco legal que garantiza la propiedad y sistema de gobernanza en amplios territorios a favor de varias etnias (Ngöbe, Buglé, Kuna...etc.).

En Costa Rica, los procesos de reforma agraria fueron similares a los de Panamá en el sentido que, excepto algunas tomas de tierra en los años cincuenta, no se dieron movimientos sociales que pudieron haber empujado una reforma más amplia. El acceso a la tierra se hizo a través de una colonización no planeada del territorio, conducida principalmente por el desarrollo de la cafecultura y otros productos de exportación. A partir de 1960, con el cierre de la frontera agrícola y la aplicación del *Programa de la Alianza para el Progreso*, se establece la primera Ley de Reforma Agraria y se lleva a cabo la distribución de nuevas tierras en áreas boscosas marginales, pero principalmente

⁹ En 1950 el presidente Arbenz inició un proceso de expropiación que fue interrumpido con su derrocamiento en 1954. Las tierras expropiadas fueron devueltas, incluyendo las expropiaciones hechas a la United Fruit Company.

la titularización y la concentración de esfuerzos institucionales en los llamados asentamientos campesinos prioritarios (Royo Aspa, A 2003).

2.1.3. La nueva etapa en las reformas

Motivados por las dificultades encontradas para prolongar los procesos de redistribución de la tierra (insuficiencia de tierra disponible, escasez de recursos para expropiar, presiones políticas, etc.) y por el hecho que las irregularidades sobre las tenencias de grandes fracciones del territorio se habían convertido en un serio problema de gobernanza, los países de la Región operaron una reorientación drástica de sus políticas agrarias a finales de los 80.

El objetivo general de esta nueva etapa en la construcción de gobernanza consistió entonces en fortalecer los derechos de propiedad en áreas rurales y urbanas. Para ello los gobiernos realizaron reformas al marco legal de la tenencia, fortalecieron la eficiencia de las instituciones de administración de tierra, contrataron estudios de campo y gabinete para la actualización de la información catastral y registral, y desarrollaron esfuerzos para la resolución de conflictos de tenencia entre diferentes tipos de actores.

Un primer eje de trabajo ha consistido en la regularización del sector reformado y de las tierras del Estado permitiendo, por una parte, la titulación de los beneficiarios de las reformas agrarias y en particular, la posibilidad de hacer legal lo que muchos cooperativistas o ejidatarios venían haciendo, es decir el parcelamiento, venta o renta de tierras concesionadas y, por otra parte, la regularización de posesionarios que podían comprobar una ocupación de las tierras durante un periodo dado. Es el caso por ejemplo de las primeras reformas operadas en Nicaragua a final de los ochenta y de la promulgación de *La Ley de Estabilidad de la Propiedad* (1995), de la promulgación de la *Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola* en Honduras (1992) y de las modificaciones al Artículo 27 de la Constitución y a la Ley de Reforma Agraria en México (1992).

Con la finalidad de asegurar el resguardo, la actualización y el acceso más fácil a la información sobre las propiedades obtenida a través de los barridos catastrales y diagnósticos jurídicos, se modernizaron los sistemas de información sobre las propiedades, o modificaron leyes de Catastro, Registro y Propiedad, como ha sido el caso en El Salvador (1996) y luego en Honduras con la Ley de Propiedad (2004) y posteriormente en Guatemala y Nicaragua con la creación en 2005 de leyes de Catastro.

Las reformas han generado también cambios institucionales al crear o reestructurar organismos públicos de administración de tierra. El primer país en realizar estos cambios en la Región fue El Salvador con la creación, en 1994, del Centro Nacional de Registro (CNR) que agrupa en un solo ente las funciones del Catastro y del Registro; Honduras realizó un proceso similar con la creación del Instituto de la Propiedad (IP) en 2004. En Nicaragua se realizaron reformas al Registro de la Propiedad en 1990 (regresa bajo la tutela del Ministerio de la Justicia) y transformaciones en la Intendencia de la Propiedad en 2004, y finalmente Guatemala crea el Registro de Información Catastral (RIC) en 2005. En Panamá, donde reformas similares están aún pendientes, el Gobierno creó el Consejo Supremo para la Administración de Tierra a través de un decreto ejecutivo en 1998.

Como alternativa a los procesos anteriores de distribución y redistribución de la tierra, varios países de la región desarrollaron a mediados de los años 90 lo que algunos autores han llamado “las reformas agrarias asistidas por el mercado”. Se trata de mecanismos de financiamiento y asistencia especializada para el acceso a la tierra y medios de producción a través del crédito y otros apoyos financieros. Estas experiencias se fundamentan sobre el hecho que por una parte las distribuciones de nuevas tierras reformadas no son posibles y que por otra parte, tanto la asimetría existente en la información sobre la tierra como su valor (que suma su potencial productivo y el efecto especulativo) no permiten un acceso fácil a los campesinos pobres.

Las experiencias que se llevaron a cabo, a través de estos mecanismos, se inspiraron del Fondo de Tierra del Salvador (Financiera Nacional de Tierras Agrícolas creada en los años ochenta) que fue el primer intento de acceso a la tierra a través del crédito. En línea con los *Acuerdos de Paz* de Guatemala se crea entonces el FONTIERRA (1996), a través del cual grupos de campesinos compran fincas y reciben asistencia técnica para desarrollar proyectos productivos. Posteriormente, en Honduras y como parte de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (2001), el Gobierno se comprometió a mejorar el acceso a la tierra de los pequeños agricultores y los pueblos indígenas y crea el Proyecto de Acceso a la Tierra (PACTA). En este mismo país y a través de la Reforma a la Ley de Propiedad (Art 77) en 2004, se promovió también un esquema intermedio de regularización y acceso a través de fideicomisos que permiten, en colonias populares urbanas, la expropiación por necesidad pública de terrenos en disputa y su adquisición por parte de los poseedores¹⁰. Finalmente en el año 2005, México desarrolló un programa de acceso a la tierra y medios de producción para facilitar el relevo generacional en los ejidos y comunidades indígenas a través del Fondo de Tierra y Joven Emprendedor Rural (FTJER). Todos estos proyectos han recibido apoyos financieros de la cooperación internacional y en particular del Banco Mundial. En la tabla 1 se pueden observar los avances y algunas características de estos programas a la fecha de terminación de los convenios de financiamiento con el Banco Mundial. Es preciso mencionar que en la actualidad, tanto en Guatemala, Honduras como en México, estos programas siguen operando con recursos gubernamentales.

Tabla 1. Algunas características de los proyectos de acceso a la tierra a través del mercado, a la fecha de cierre de los convenios de financiamiento con el Banco Mundial

	Programa	No. Benef.	No. has	No. has/Bene	Monto Promedio para tierra (US\$)	Monto Promedio paquete (US\$)
El Salvador 1992-1995	PTT	32,000	91,000	2.8	1,800	
Guatemala 1999-2005	Fontierra	15,487	71,361	4.6	4,686	7,522
Honduras 2000-2006	PACTA	1,226	2,398	2.2	2,780	7,480
México 2004-2009	FTJER	4,256	10,000	3.6	9,360	23,606

Fuente: Muñoz 2010, experiencias de los proyectos de acceso a tierras en América Latina:

¹⁰ A través de esta modalidad, terrenos ocupados por colonias populares cuya propiedad está en disputa entre varios dueños (incluso municipalidades) han sido expropiados y pueden ser adquiridos por los miembros de las colonias mediante diferentes formas de créditos. El Fideicomiso conserva el fondo recuperado hasta que el tribunal determine quienes son los dueños legales de los predios, a los que devuelve entonces los recursos pagados por los colonos. Este proyecto ha sido apoyado por el PATH.

2.2. Situación actual del sector agrario en Mesoamérica

2.2.1. Persistencia del modelo bimodal Latifundio- Minifundio

En América latina, la estructura agraria se ha caracterizado por ser una de la más inequitativa del mundo, se estima que en 1960, cinco por ciento de las fincas concentraban 80 por ciento de la tierra. Según datos de 1979, en Guatemala, donde se alcanzó uno de los valores más altos de concentración de la tierra en América Latina, en el 2% de las fincas del país se concentraba 67 % de la tierra arable, en tanto que 80% de los minifundios totalizaban 10% de la tierra (Carrera, 2000). En Belice, aún en los años 1980, se registraba que cerca del 85% de los propietarios privados poseían el 4% de las tierras, mientras que existía un 3% de grandes propietarios que tenían en su poder cerca del 90% (Lyo et AL, 2003). En Nicaragua, antes de la reforma agraria, 52% de la tierra estaba en manos de 4% de las familias, en tanto que el 96% de las familias campesinas poseían el 48% (Cofré, 1995). En El Salvador se observa una sistemática reducción del tamaño promedio de las microfincas (0-5 has.), lo cual ha disminuido de 1.35 ha en 1950 hasta llegar a 0.9 ha por finca en 1980, o sea una reducción del 33% en menos de 30 años (Ruben, 1990). Finalmente en el México anterior a la Revolución de 1910, menos de dos mil familias eran propietarias del 87% de la superficie del país.

Si bien las reformas agrarias operadas dentro de la *Alianza para el Progreso* permitieron el acceso a la tierra a un número mayor de personas, como señalado en el capítulo anterior, la distribución o redistribución alcanzó niveles más reducidos de lo esperado y la mayor parte de los campesinos de la región siguen trabajando tierras con una superficie pequeña. Aunque algunos pocos logran iniciar un proceso de acumulación convirtiéndose en pequeños productores capitalizados, la gran mayoría solo reproduce sus condiciones de subsistencia, y no puede acceder ni a más tierra ni a otros recursos.

En 1990, el coeficiente de Gini (mide el grado de desigualdad) en la distribución de tierra mostraba que después de las reformas agrarias, los países centro americanos se siguen caracterizando por una fuerte asimetría en la tenencia de la tierra. Los países que muestran una desigualdad más pronunciada son Panamá y Guatemala, mientras que El Salvador y México presentan índices más bajos, incluso comparados con otros países de América Latina (ver tabla 2). En Guatemala, este índice muestra una evolución hacia el incremento de la desigualdad puesto que en 2003 alcanzó 0.84 (CONGCOOP 2005).

Tabla 2. Índice GINI de distribución de tierras en 1990

Países	Índice de GINI
Belice	0.68
Costa Rica	0.67
El Salvador	0.58
Guatemala	0.72
Honduras	0.66
Panamá	0.73
México	0.58
Mundial	0.64

Fuente: FAO Censo Agropecuario 1990

Como lo muestra la cantidad de tierra transferida a través de los mecanismos de acceso asistido por el mercado (ver tabla 1), tampoco estas iniciativas han logrado impactar significativamente en la estructura agraria de los países de la Región. Después de una década de lanzamiento de los fondos de tierra y otros mecanismos de acceso asistidos por el mercado, los resultados de estos programas han sido sujeto de un amplio debate. La poca viabilidad financiera y capacidad real de recuperar los fondos invertidos en la compra de tierra, es un denominador común de estos mecanismos¹¹, deficiencia que genera serias dudas sobre la viabilidad del modelo, cuando se presenta como única opción de política pública para fomentar el acceso. Es importante reconocer sin embargo, que las experiencias desarrolladas a través estas iniciativas han fomentado también proyectos exitosos en los que organizaciones campesinas, apoyadas por diversas instituciones gubernamentales y no gubernamentales, han logrado demostrar que existen opciones viables de acceso y producción, potencializadas por el crédito.

2.2.2. La pobreza en el campo

En las últimas tres décadas, el campo en América Latina y en particular el Centro Americano, ha experimentado un importante incremento de la pobreza. El número de personas que sufren déficit alimentario en Centroamérica (sin considerar México) aumentó en un 50 por ciento en la década de los noventa, mientras que en el resto de América Latina este porcentaje se estabilizó o disminuyó, a excepción de Bolivia. El número de personas que en 2005 vivía en condiciones de pobreza en Centroamérica era de 18.8 millones, cifra superior en dos millones respecto de 1990, señaló un informe sobre Desarrollo Humano de Naciones Unidas.

Según un estudio del PNUD de 2005, el alto grado de pobreza en la región no es fruto exclusivamente de la considerable escasez de recursos, sino también del elevado grado de desigualdad en la repartición de los mismos. Por ejemplo, el 40 por ciento más pobre se apropia solamente del 8 por ciento del ingreso total, mientras que el 10 por ciento más rico se apropia del 47 por ciento. Además, el 20 por ciento más pobre posee el 2 por ciento del ingreso total, mientras que el 20 por ciento más rico, el 64 por ciento.

Existen sin embargo, diferencias notorias de un país a otro. Refiriéndose al ingreso per cápita, Costa Rica y Panamá se encuentran en mejor posición, seguidos por Guatemala, el Salvador, Honduras y por último Nicaragua. No obstante que el ingreso per cápita de Guatemala es inferior al de Panamá, ahí la pobreza extrema es más alta. Panamá presenta un coeficiente de Gini, respecto al ingreso, más alto que el de todos los demás países de la Región y es el único país centroamericano con un coeficiente de Gini próximo a 0,60. El mejor resultado lo tiene Costa Rica en donde este coeficiente es inferior a 0.50, seguido por el Salvador con 0.52. Guatemala, Honduras y Nicaragua presentan niveles similares de 0.54 a 0,55 (IFPRI, 2009).

La pobreza rural no solamente se ha incrementado en Centro América sino que, por un lado, se ha concentrado en zonas marginadas del desarrollo de la agricultura capitalista, es decir, zonas de bajo potencial de recursos naturales y con poco o ningún grado de integración a la economía de mercado y, por otro, se ha diversificado en un conjunto de

¹¹ La mayoría de ellas, el Salvador incluida han tenido que utilizar fondos públicos para cubrir la deudas de estos fondos.

nuevas categorías de pobres. Dentro de los pobres rurales, los indígenas constituyen sin duda el grupo más afectado.

2.2.3. Evolución de las producciones agrícolas

Los impactos de las reformas agrarias en América Latina en materia de producción han sido variados, sin embargo la mayoría de los especialistas están de acuerdo en que la productividad no aumentó sosteniblemente como se esperaba, por lo menos en las dos últimas décadas. La evolución de los ingresos agropecuarios que parece haberse incrementado fuertemente en los años que siguieron a las reformas han declinado a partir de los años ochentas, debido a que a partir de esta fecha el producto per cápita creció apenas un 0,5 por ciento anual -es decir, por encima de África (que se contrajo en un 0,6 por ciento anual), pero por debajo de todas las otras regiones del mundo. En este sentido, el nivel más bajo de crecimiento correspondió a los países del Caribe, seguidos por Mesoamérica y el Cono Sur, con excepción de Brasil y Chile (IFPRI, 2009).

En México, donde el reparto agrario fue intenso, la producción agrícola aumentó en 325 por ciento entre 1934 y 1965, la tasa más alta de América Latina (Kay, 1998). Estudios realizados en 1992 por Heath J.R, muestran que dentro de los ejidos, las parcelas familiares tenían una productividad comparable a los de los propietarios privados. Sin embargo, en los periodos siguientes, a pesar de que México es uno de los países Latino Americanos que más recursos fiscales canaliza a la agricultura (World Bank, 2006) y de la apertura comercial con Estados Unidos y Canadá, los resultados de la agricultura son poco alentadores. Los sectores más dinámicos son las fincas medias y grandes que parecen recibir la mayor parte de los apoyos de la política de desarrollo agropecuario (Kay 1996, World Bank, 2006) y en particular las que se ubican en las regiones estratégicas para la producción nacional de bienes de consumo nacional (maíz y frijol) y exportación (azúcar, tomate, frutas tropicales...etc.).

En Nicaragua, una serie de factores parecen haber afectado la producción agrícola de la etapa post reforma agraria, puesto que en la década de los ochentas los resultados de la producción declinaron en casi uno por ciento cada año. Algunos autores y organismos de cooperación culpan a los conflictos armados que siguieron a la llegada del Gobierno Sandinista, la poca productividad de las fincas estatales (Molina, 1996), y la inseguridad sobre la tenencia de la tierra que no favoreció las inversiones privadas (BID, 1993).

Entre 1961-1971, correspondiente a los primeros diez años del proceso de modernización agraria, El Salvador ha logrado un crecimiento avanzado en el rendimiento agrícola, de tal forma que encabezaba la lista a nivel Centroamericano con un producto medio por hectárea de tierra en fincas que superaban cuatro veces a Nicaragua (Ruben, 1990). Sin embargo, en la década de los años ochentas se presenta cierto estancamiento en el desarrollo de los rendimientos físicos y el patrón de crecimiento agrario comienza a descansar principalmente sobre las variaciones en el área sembrada. Una particularidad, sin embargo, de El Salvador, consiste en los rendimientos logrados por las cooperativas derivadas de la Reforma Agraria de los ochentas, ya que obtuvieron rendimientos más elevados que en el sector privado o el sector reformado a favor de familias campesinas (Rubén, 1990; Pelupessy, 1995).

2.2.4. El cooperativismo

Las reformas agrarias fueron acompañadas en casi todos los países centro americanos y en México, de la atribución de tierra en forma colectiva a agrupaciones campesinas cuyos miembros no tenían el dominio pleno sobre sus parcelas. En general el marco normativo especifica que estas tierras eran propiedad del Estado o que se prohibía su parcelamiento o venta durante un cierto periodo de tiempo. Los argumentos para la creación de estas cooperativas u otras formas colectivas de trabajo de la tierra eran económicos (necesidad de modernizar la agricultura, de utilizar insumos y maquinarias) pero también ideológicas (lucha contra el egoísmo y el individualismo). Los conceptos utilizados para la formación de los dirigentes campesinos eran en apariencia “modernistas” y “progresistas” con influencia del modelo colectivista israelí y las aspiraciones “socialistas” de intelectuales y de militantes. Sin embargo los contenidos de los planes que varios gobierno establecieron para este sector revelan un desconocimiento de la pequeña producción familiar y un cierto desprecio de las capas campesinas, consideradas como atrasadas, conservadoras e incultas (Merlet, 2002). Esta apreciación de la clase campesina ha sido evidentemente una limitación en la participación de este sector en el diseño de las políticas agrarias en Centro América.

Una parte consecuente de la baja productividad del sector ha sido también atribuida a los resultados mediocres obtenidos por las fincas estatales y las cooperativas. A excepción de algunas experiencias en El Salvador, las Empresas Campesinas Asociativas (ECA) en Guatemala, de las Cooperativas Agrícolas Sandinista (CAS) en Nicaragua, las cooperativas agrícolas de Honduras y las uniones de ejidos en México, no lograron los resultados esperados y muchos de los esfuerzos iniciales encaminados hacia estas estructuras parecen haberse perdido. En muchos casos, las tierras fueron parceladas, transferidas a sus miembros, alquiladas y también vendidas a terceros. Las modificaciones legales intervenidas en la mayoría de estos países a finales de los ochentas pusieron fin a las restricciones anteriores sobre el dominio de estas tierras.

El fracaso del movimiento cooperativista ha sido atribuido a varios factores. En Nicaragua se menciona que mayores apoyos fueron canalizados a las agrupaciones que trabajaban como empresas colectivas del Estado, las cuales sin embargo no lograban responsabilizar a sus trabajadores; en El Salvador, a pesar de que las tierras eran propiedad de las cooperativas, el Estado impuso la presencia de un co-gestor que contribuyó a que los campesinos se consideraran como trabajadores de una finca del Estado; en México y Honduras se culpa también a la corrupción de los dirigentes y la asimilación de las agrupaciones campesinas a movimientos más amplios controlados por los partidos políticos, cuyos fines eran más corporativistas que productivos. En general se habla también de la baja calidad de la asistencia técnica que las instituciones de las reformas agrarias proporcionaron a estas cooperativas.

Sin embargo, es reconocido que las cooperativas contaron inicialmente con el apoyo de la mayoría de sus miembros y del Estado, frecuentemente las regiones donde se concentraron las acciones de las reformas agrarias se beneficiaron del crecimiento de la actividad agropecuaria como lo muestra el caso de varios distritos de riego en México (Región de la Laguna, el Bajío, franja costera de Sinaloa...etc.) o el Valle del Aguan en Honduras. Sin embargo parecería que las actividades desarrolladas (producción de cereales, palma africana, caña de azúcar...etc.) no pudieron competir, a principios de los ochentas, con el desarrollo paralelo de una agricultura capitalista en la que se utilizaba

menor mano de obra y mayor equipamiento por hectárea cultivada. A pesar de trabajar en cooperativa y buscar esquemas eficientes de producción, el número de hectáreas atribuido en promedio por cada familia era limitado (en ejidos mexicanos situados en ciertos distritos de riego se repartieron dos hectáreas de tierra de riego por familia) y en consecuencia el monto de ingresos obtenido era reducido. Frente al incremento del precio de los bienes de consumo, a los cambios de patrones de comportamiento de los jóvenes rurales y a las fuentes de trabajo ofrecidos por la migración en áreas urbanas o en los Estados Unidos, estas explotaciones manejadas en formas colectivas o familiares parecen haber dejado de ser una opción real para la generación de ingresos en el medio rural.

Finalmente, en México el movimiento cooperativista y las agrupaciones campesinas de mayor nivel, tipo centrales campesinas, están viviendo una transformación acelerada. A final de los años noventa y con la desaparición de las empresas paraestatales agropecuarias que controlaban la comercialización de productos de exportación (café, caña de azúcar, henequén, hule, cacao...etc.), los campesinos tienden a consolidar ahora agrupaciones de tipo gremial que más que facilitar el acceso a la tierra buscan asegurar su participación en las cadenas productivas, a través de la comercialización y transformación de sus productos. A diferencia de los esquemas de organizaciones anteriores más segmentados, ahora participan en las mismas estructuras o mecanismos de coordinación pequeños y medianos productores, agrupaciones campesinas y empresariales (Bartra, 2009).

2.2.5. Inseguridad en la tenencia de la Tierra y procesos de regularización

La relativa brevedad en la que se realizaron los procesos distributivos o redistributivos de las reformas agrarias en Centro América y la transformación del mercado de tierra asociado al sector reformado, provocó indudablemente deficiencias en los sistemas de administración de tierra, hecho que debilita fuertemente la gobernanza en el sector.

En la actualidad un gran número de situaciones y actores de la Región están involucrados en irregularidades jurídicas y conflictos sobre la tenencia relacionados con:

- La atribución de tierras del Estado sin documentación o sin referencia en el Registro de la Propiedad Catastral.
- La atribución de tierras nacionales (no registradas a favor del Estado) sin procesos de titulación.
- Atribución de tierras municipales (ejidales), sin que fueran desmembradas o acordadas.
- Atribución a terceros de tierras estatales o nacionales en territorios reivindicados por pueblos indígenas.
- Establecimiento de colonias urbanas en terrenos en disputa (entre municipio y privados).
- Traslape de tierras colectivas entre comunidades, o con terceros.
- Presencia de terceros dentro de tierras colectivas atribuidas a un grupo indígena.
- La expropiación de terrenos privados sin cumplir con los procedimientos legales establecidos y su atribución a los beneficiarios de la Reforma.
- La venta informal de terrenos atribuidos, durante la Reforma, a organizaciones o grupos campesinos en propiedad colectiva y a pequeños campesinos privados.

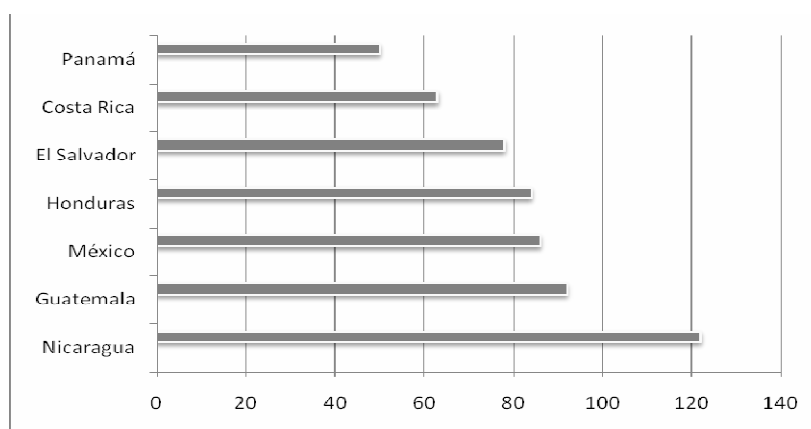
Adicionalmente a estas irregularidades, antes y durante las reformas agrarias formales, ocurrieron invasiones de tierra de toda naturaleza por parte de grandes propietarios y pequeños campesinos demandantes de tierras y también procedimientos irregulares o al límite de lo legal en la elaboración de actas de compra venta de propiedades.

Esta situación ha generado entonces un alto grado de inseguridad, no sólo sobre la tenencia del sector reformado sino también sobre propiedades privadas no siempre adquiridas legalmente y/o que potencialmente pueden ser sujetas a expropiaciones o invasiones. Las consecuencias de la inseguridad sobre la tenencia de la tierra son extensas en Centro América, cada una de ellas representa un desafío para fortalecer la gobernanza sobre la tierra. Entre otras se pueden mencionar:

- Un muy alto nivel de conflictividad sobre la tenencia de la tierra que representa una fuente de disputas y violencia entre diferentes estratos de la sociedad, tanto en el medio rural como urbano.
- La disminución del valor mercantil de ciertas tierras cuya tenencia no está suficientemente respaldada legalmente.
- Pocos incentivos hacia la inversión productiva o social en las parcelas o en las viviendas, debido al temor de perder el patrimonio.
- Degradación ecológica en donde existen áreas en disputa, debido a que las partes en conflicto tienden a sobreexplotar los recursos naturales que se encuentran allí, al no contar con la certeza de poder mantener el dominio.
- Limitación en el acceso al crédito, en particular a través de hipotecas.
- Limitación al desarrollo socio-económico de los territorios, debido a los obstáculos existentes para la construcción de infraestructura productiva y social (casos de territorios indígenas y/o presencia de áreas naturales protegidas no suficientemente delimitados).

A pesar de los esfuerzos realizados en la última década para regularizar la tenencia de la propiedad en América Central, varios países de esta región muestran aún bajo índices en la certeza jurídica de la propiedad. En la Gráfica 1, se puede apreciar que esta situación es más aguda en Nicaragua, Guatemala, México y Honduras.

Gráfica 1. Rango en la certeza jurídica de la propiedad en los países de Mesoamérica



Fuente: World Economic Forum, the Global Competitiveness Report 2009-2010. Encuesta de opiniones 2008-2009 Clasificación sobre 133 países; 1 = Mejor clasificación en cuanto a la certeza jurídica de las propiedades.

2.2.6. Tendencias del mercado de tierras en Centro América

En Centro América, los procesos de reforma agraria y los ajustes legales posteriores, enfocados a eliminar las limitaciones en el dominio de tierras reformadas y regularización de la tenencia, aumentaron la liquidez de tierras. A través de este nuevo marco jurídico y programas de regularización y acceso se parcelaron grandes propiedades, se vendieron terrenos anteriormente bajo el dominio de las cooperativas y se elevó a dominio pleno parcelas ubicadas en tierras fiscales o municipales. Diversas reformas legales permitieron también los arrendamientos, medierías o contratos en participación (asociación entre productores y empresarios), lo que contribuyó también a dinamizar los mercados de tierras. Por tal motivo, no es de extrañar que un gran número de beneficiarios de la Reforma Agraria, ante la expectativa de no tener los recursos necesarios para cultivar sus tierras o antes de lograr una buena propuesta de compra, decidió vender sus parcelas (Reydon, 1996; Macías, 2002).

La dinámica del mercado de tierra en Centro América ha sido también atizada por otros fenómenos más recientes:

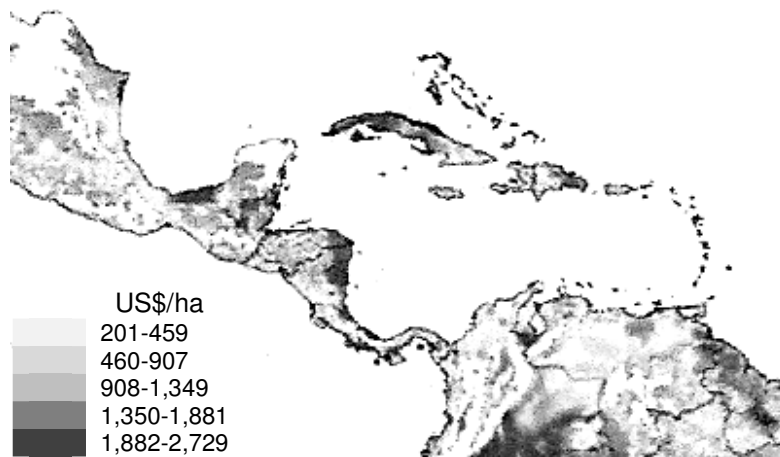
- El incremento del precio de los granos básicos que vuelve más atractivas tierras que no se ocupaban más para este fin.
- El interés de inversionistas internacionales en el desarrollo de cultivos comerciales (palma de aceite, frutas tropicales, biocombustibles..etc.).
- El posible interés para el mercado de los bonos de carbono asociado con las plantaciones forestales y la necesidad creciente de compra de madera por parte de empresas extractoras.
- El desarrollo de infraestructura turística que hace que ciertas áreas costeras y otros lugares se hayan vuelto atractivos para inversionistas internacionales
- Las crisis financieras que han contribuido a revalorizar el atributo especulativo del valor de la tierra

Todas estas situaciones están contribuyendo, en América Central y en general en el mundo a un incremento de las compras de tierra a gran escala, fenómeno que genera una marcada tendencia hacia un nuevo proceso de concentración de la tierra poniendo en peligro la pequeña agricultura y la producción local de alimentos (Deninger, 2010; Macías, 2002). En todo este proceso, observaciones empíricas muestran que el precio de la tierra agrícola está subiendo, trayendo como consecuencia por una parte, la obtención de mejores precios para los vendedores y en particular para aquellos cuyas parcelas fueron regularizadas, y por otra, un mayor incentivo para que los pequeños productores y sus herederos que encuentran dificultades para competir en los mercados agrícolas, decidan ofertarlas en el mercado, con la esperanza de utilizar estos recursos para invertir en otro tipo de negocios.

Sin embargo, este proceso no es generalizado y se concentra en ciertas áreas donde la calidad de la tierra, la presencia de ciertas cadenas de producción o los paisajes son favorables a la agricultura capitalista, el desarrollo turístico o urbano. En zonas marginadas donde predomina la pobreza rural, el mercado de tierra es limitado, lo que genera entre otros, la migración rural y en particular de los jóvenes, el envejecimiento de los dueños de las parcelas (Driven, 2002) y la casi ausencia de la inversión en sistemas de producción más rentables y adaptados a las ventajas comparativas de los territorios. En el

esquema 1 de se puede observar la distribución de las áreas en Centro América donde el potencial comercial de tierras agrícolas es más elevado.

Esquema 1. Valor máximo del potencial de producción agropecuaria (US\$/Ha) en América Central



Fuente: Deninger 2010 tomado de Fischer and Sahad 2010

Algunos autores señalan que existen sin embargo diversos tipos de mercados de tierra en la región, abiertos y cerrados, cuya configuración depende de tres factores: a) las relaciones de poder económico y político al interior y al exterior de la comunidad campesina; b) la tradición y los lazos de consanguinidad; c) la actividad económica que se lleva a cabo en esas tierras, y en general por el significado social y económico que el campesino le otorga a la tierra (Herrera, 1996).

Otra característica importante de los mercados de tierra en América Central es que la mayor parte de estas transacciones se realiza al margen de los procesos formales establecidos por las instancias comunes de administración de tierra, como son el Catastro y el Registro, lo que genera una constante desactualización de la información sobre el objeto y sujeto de las propiedades (Proenzo, 2006). Esta informalidad en el manejo de las transacciones de tierras tiene varias explicaciones:

- Un marco jurídico confuso, en el que conviven trámites y documentos de propiedades de distintas naturalezas (ejemplo de los títulos supletorios, documentos privados de compra venta...etc.).
- La asimetría existente en el acceso a la información sobre la tierra (ausencia de información catastral, registros desactualizados, planos arcaicos...etc.).
- La centralización de las instancias de administración que suelen estar alejadas de las áreas rurales donde se realizan modificaciones al sujeto y/o objeto de la propiedad, incluyendo la poca confiabilidad y excesivo centralismo del sistema de resolución de conflictos (tribunales).
- La falta de cultura registral que junto con la complejidad de los procesos legales y la ausencia de programas de información y sensibilización sobre el tema propician la poca comprensión por parte de la población.

El acceso a la tierra y a la información sobre ella por parte de las poblaciones más pobres es entonces limitado y esto por varias razones: a) porque el funcionamiento de los mercados de tierra y el acceso a la información sobre ella carece de un contexto institucional adecuado, como lo muestran varios estudios de casos en América Latina

(Molina, 2000), b) porque su valor no refleja solamente su capacidad de producción y dificulta entonces su adquisición con un crédito convencional (Reydon et al, 1996), y c) porque los pequeños campesinos o trabajadores agrícolas no disponen del capital suficiente o de garantías bancarias para poder adquirir tierras a través de un préstamo convencional y menos con recursos propios.

2.3. Aspectos ligados a territorios indígenas y recursos naturales

2.3.1. Territorios indígenas

Como consecuencia de los procesos postcoloniales de municipalización de las tierras comunales, del avance de la frontera agrícola en las tierras bajas y asignación de parcelas a los ex combatientes, de la privatización en los hechos de las tierras colectivas y de la explotación de recursos naturales por compañías privadas o paraestatales (en forma legal e ilegal), los territorios indígenas han sido nuevamente fraccionados después de la Colonia, poniendo en riesgo su seguridad alimentaria y las formas tradicionales de gobernanza sobre los territorios (Griffiths, 2004).

La región mesoamericana conserva sin embargo, una excepcional riqueza pluriétnica indígena y afrodescendiente, con una proporción distinta según los países. Las regiones indígenas están constituidas por más de un territorio y sus delimitaciones especifican el grado de interacción de los componentes sociales y culturales (Toledo et al, 2003). De acuerdo con la información proporcionada en la tabla 3, la importancia de los territorios indígenas varía de un país a otro, la diversidad étnica más importante se ubica en México, mientras Nicaragua es el país donde los indígenas se encuentran en un porcentaje más elevado de la superficie nacional, por su parte, Guatemala es indudablemente el país cuya proporción indígena en la población es la mayor, seguido por Belice. Al otro extremo se ubican Honduras, donde los indígenas poseen menos de uno por ciento del territorio, y El Salvador donde oficialmente no existen más territorios indígenas. Centro América y América del Sur constituyen sin duda las regiones del mundo donde las comunidades campesinas e indígenas son dueños de una mayor cantidad de bosque (Van Dam, 2010).

Tabla 3. Proporción de la población indígena y afrodescendiente en Mesoamérica

Países	Población indígena (% de la población total)	Num. de etnias	% del territorio nacional en posesión indígena
Belize	20	4	
Costa Rica	2	8	6.3
El Salvador	8	3	no reconocido como tal
Guatemala	40	24	
Honduras	7	8	0.1
Nicaragua	9	9 o 10	45.0
Panamá	10	7 o 8	22.0
México	10	62 o 63	15.0

Fuente: Table 1. Indigenous People in Central America, Herrera A 2008, www.fao.org; - Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), 2008, México

A pesar de sus diferencias culturales, lingüísticas y de naturaleza de los territorios, los pueblos indígenas mesoamericanos comparten varias características comunes:

- El 90 por ciento de las poblaciones depende de la tierra y de los recursos naturales para su subsistencia.
- El desarrollo de formas elaboradas de organización local basadas sobre la autoayuda, la participación cívica de los miembros de las comunidades, incluyendo los jóvenes y ancianos.
- La coexistencia de un manejo comunal de las tierras (reservas naturales, terrenos productivos), manglares o áreas de pesca con un aprovechamiento familiar y/o colectivo.
- Excepto algunos de ellos, la mayoría de los territorios indígenas tiene un alto grado de inseguridad sobre la tenencia de la tierra, lo que entre otros ha provocado la existencia de numerosos conflictos (con terrenos privados vecinos, entre territorios indígenas, entre comunidades dentro de los mismos territorios, con terceros ubicados dentro de los territorios...etc.).
- Si bien ciertas reformas agrarias han fortalecido la posesión de algunos territorios, en muchos casos han contribuido a la pérdida de espacios tradicionales a través de la atribución de sus tierras a campesinos mestizos y excombatientes.
- Las reivindicaciones indígenas en Latino América y Centro América han sido fuertes, y se presentan en torno de recuperación de territorios y no sólo de comunidades, de autonomía y autogobierno, administración de sus recursos naturales y derecho al consentimiento previo, libre e informado, aunque éste no está siempre reconocido en las legislaciones nacionales y en los hechos (Ortiz, 2010).

El marco normativo que garantiza la posesión y el desarrollo de prácticas de gobernanza en los territorios indígenas de la región se encuentra en construcción, como podemos apreciarlo a través de varios ejemplos.

- México fue el primero, a través del reparto agrario postrevolucionario en devolver territorios usurpados a través de una nueva Constitución, de la Ley de Reforma Agraria y de la creación de las Comunidades Agrarias. En 1992 reformó la Ley y Constitución para facilitar la circulación en el mercado de las tierras reformadas, sin embargo las comunidades indígenas no fueron afectadas por estas reformas.
- Nicaragua inició el reconocimiento de algunos territorios indígenas (Miskitos) en 1915 y 1925, luego en 1987 a través de la Ley de Autonomía y más recientemente en 2002, con la aprobación de la Ley 445 para la titulación de los territorios de la Costa Atlántica.
- En Guatemala, fue hasta los acuerdos de Paz de 1996, que se reconoció oficialmente la identidad de los indígenas y la necesidad de considerarlos como grupos prioritarios para el acceso a la tierra, sin embargo 36 años de guerra civil han impactado significativamente los territorios tradicionales indígenas.
- En Panamá los pueblos indígenas fueron particularmente activos en defender la posesión de sus territorios. Las primeras reformas legales para la titulación de sus tierras se realizaron en 1938 (Ley 2) y 1953 (Ley 16) con la creación y organización de la primera Comarca Kuna Yala (San Blas). Posteriormente en 1972, los cambios a la Constitución abrieron un marco jurídico más amplio para el reconocimiento de nuevas comarcas indígenas.

- Honduras muy recientemente ha iniciado algunas intervenciones en el marco legal, primero a través del decreto 194-89 que permitió el reconocimiento del primer territorio indígena y ahora con la construcción de un Ante-Proyecto de Ley Especial para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas y Negros de Honduras, así como la reglamentación de la Ley de Propiedad en materia de regularización de territorios indígenas.
- En Costa Rica, la reforma del marco normativo a favor de los pueblos indígenas se realizó principalmente a través de jurisprudencia y de la ratificación del Convenio 169 de la OIT. Existe una resolución de 1993 que reconoce la nacionalidad de origen de los indígenas guaymies y establece que “... *la Constitución Política debe interpretarse y aplicarse de forma que permita y facilite la vida y desarrollo independientes de las minorías étnicas que habitan en Costa Rica*”. Desde 2001 sin embargo, algunos sectores han buscado impulsar una Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas, la cual fue rechazada en varias ocasiones.

Instituciones o programas a favor del desarrollo de los pueblos indígenas existen ahora en la mayoría de los países mesoamericanos, algunas de ellas con más autonomía y presupuesto como es el caso de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) en México, otras adscritas como dirección dentro de diferentes tipos de ministerios o instituciones (Secretaría de Planeación en Guatemala, Ministerio de la Integración en El Salvador, Intendencia de la Propiedad en Nicaragua, Secretaría de Gobernación y Justicia en Honduras...etc.). Esta diferencia apunta a dos políticas distintas, la primera pretende impulsar directamente programas a favor de los indígenas, en la perspectiva de que su situación requiere una atención particular (caso México), otros desarrollan modelos transversales que pretenden que cada institución de gobierno asuma la atención a las necesidades y demandas de los pueblos indígenas desde sus propias competencias. Una característica general sin embargo, ha sido el poco éxito logrado en la articulación de programas de gobierno dirigidos a este sector de la población, ya que carecen de estrategias claras para el desarrollo de estos territorios, considerando la cosmovisión de las diferentes culturas.

Finalmente es importante recordar que las reformas realizadas en los países de la región han sido también favorecidas por la construcción de conceptos y principios establecidos a nivel internacional, a través de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas y del Convenio 169 de la OIT, el cual aún no ha sido suscritos por todos los países de la Región.¹²

2.3.2. Conservación de bosques y recursos naturales

Los bosques de América Central representan un recurso estratégico, tanto desde el punto de vista ambiental como socioeconómico, puesto que aproximadamente 3 millones de personas viven de ellos (Kaimowitz, 2003). América Latina posee 23 por ciento del área boscosa mundial, dentro de los cuales 3 por ciento se encuentra en América Central, sin embargo, en esta región los procesos de deforestación han sido más intensos. Se estima que entre 1990 y 2005 la tasa de deforestación ha sido de 0,7 por ciento (0,4 por ciento en América del Sur) lo que corresponde a una pérdida 10 millones de hectáreas (FAO, 2010). Si bien los cultivos agrocomerciales (palma de aceite, caña de azúcar, soya) han

¹² En 2009 los países que suscribieron este convenio son en América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú y Venezuela.

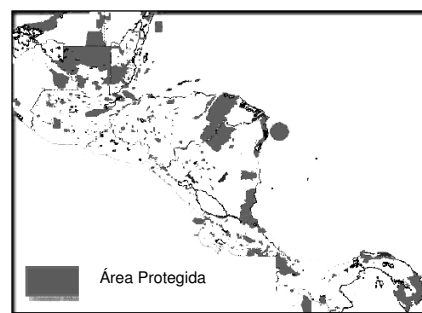
ejercido una fuerte presión sobre los bosques, la extensión de las tierras de pastoreo sigue siendo la principal causa de esta deforestación (Pacheco et al, 2010).

A final de los años ochenta, una vez distribuida y/o titulada la mayoría de las tierras de las reformas agrarias, los gobiernos mesoamericanos empezaron a preocuparse por mantener ciertas áreas preservadas de los procesos de apertura de las fronteras agrícolas. Muchas de ellas, aún cubiertas por vegetación, se encontraban bajo la administración de los institutos de las reformas agrarias, eran tierras nacionales, o parte de los territorios indígenas, principales pobladores y manejadores de hábitats bien conservados, derivado de su complejo marco de creencias y conocimientos-prácticas (Toledo et al, 2003).

Desde la perspectiva normativa, estas áreas naturales han sido declaradas como reservas o áreas protegidas (AP) a través de decretos y posteriormente reclasificadas en una gran variedad de categorías (parque, reserva, santuarios, paisaje protegido, área de conservación de fauna y flora, monumento natural...etc.). Sin embargo, y a pesar de contar con instrumentos jurídicos y representar en algunos países un porcentaje considerable del territorio nacional (ver esquema 2), los límites no siempre fueron claramente definidos, tampoco las actividades permitidas o prohibidas, ni el estatus de las poblaciones que frecuentemente permanecen a su interior.

Esquema 2. Importancia de las áreas protegidas en Mesoamérica

	Num de AP en 2000.	Num de AP en 2003	Proyección 2010	Num. Reserva Biosfera 2010	% territorio 2003
México	111	S/I	170	42	13
Belice	18	74	74	0	47
Guatemala	32	123	148	5	29
Honduras	50	76	99	1	19
Salvador	2	3	121	2	0.30
Nicaragua	59	76	95	3	17
Costa Rica	37	155	155	3	25
Panamá	22	50	68	2	26



Fuente: SICAP 2003, Informe Regional, Toledo et Al, 2003 Biodiversidad y pueblos indios en México y Centroamérica, UNESCO 2010: Red Mundial de Reservas de la Biosfera, CONANP 2010, Atlas de Áreas Naturales Protegidas de México

Nuevas políticas han sido promovidas en Mesoamérica con la finalidad de proteger los recursos naturales, no sólo en las AP, sino en el conjunto del Territorio (terrestre, costero y marino) a través de reformas legales (leyes de protección al ambiente, leyes forestales, de vida silvestre, de agua...etc.), la creación de los ministerios de medio ambiente, la promoción de planes de manejo forestal y la lucha contra la tala, la captura de animales silvestres o la pesca ilegal. Como resultados de varios proyectos de cooperación internacional financiados por el Fondo Global para el Medio Ambiente (GEF), el Banco Mundial, USAID y otros donantes, el progreso en la declaración de AP se ha acelerado considerablemente desde el año 2000. En este año la región, sin considerar México, contaba con aproximadamente 200 AP, en 2003 esta cifra se elevaba a casi 600, para el 2010 se espera por lo menos 200 más.

2.4. Estado de derecho y gobernabilidad

2.4.1. Instituciones de administración de tierra

Si bien las reformas agrarias de los años 60 y los procesos de regularización de la tenencia de las últimas décadas han permitido a los gobiernos centroamericanos contar con leyes e instituciones para intervenir en los procesos de distribución y administración de la tierra, las prácticas de gobernanza en la tenencia muestran aún fallas importantes.

Además del mantenimiento global de las desigualdades en el acceso, el marco normativo relacionado con la tenencia de la tierra no permite aún resolver plenamente la problemática de la inseguridad jurídica y dificulta los procesos de regularización (en ocasiones porque diferentes leyes están vinculadas con esta problemática). Varias instituciones se encuentran también a cargo de la administración de las propiedades (registros de la propiedad, institutos de reformas agrarias, sistemas de tierras forestales y concesiones...etc.), situación que favorece la multiplicidad de registros para una misma parcela y posibles errores en su asignación.

Los catastros nacionales, de carácter jurídico, generalmente a cargo de instituciones especializadas en manejo cartográfico y estadística de datos, permanecen globalmente desvinculados de los catastros fiscales municipales, ambos conteniendo información parcial del territorio. Finalmente, la información sobre las propiedades se encuentra en libros antiguos o sistemas cartográficos obsoletos cuya forma de almacenamiento es altamente insegura, lo que ha provocado la pérdida de datos valiosos de las propiedades en varios países. En el recuadro 1 se presentan algunos ejemplos de los efectos de la gobernanza débil en materia de administración de la tierra en Centro América.

Adicionalmente a lo anterior, la complejidad de los procesos registrales e inscripciones han favorecido el desarrollo de prácticas de corrupción dentro de las organizaciones de administración de tierra, que refuerzan el carácter poco transparente de algunas administraciones públicas. Datos de la organización Transparencia Internacional muestran con qué intensidad los países mesoamericanos son víctimas de la corrupción (ver esquema 3).

Las instituciones a cargo de los recursos naturales suelen carecer de los recursos y personal para atender la problemática. El crecimiento exponencial de las áreas protegidas y de actividades ilegales en los bosques rebasa generalmente las capacidades de estos organismos que no logran establecer instancias de administración y ejercer una vigilancia eficiente sobre la extracción de recursos naturales. Esta situación ha promovido el desarrollo reciente de esquemas de co-manejo, en el que el Estado establece mecanismos de corresponsabilidad en la financiación y administración de las áreas protegidas, con organismos de investigación, ONG o agrupaciones campesinas e indígenas.

Finalmente, parecen existir aún ciertas dificultades institucionales para armonizar acciones de fomento y regulación dentro de las políticas de regularización de la tenencia, desarrollo rural, protección de los recursos naturales y atención a los territorios indígenas. Esta carencia de integralidad en las políticas provoca a menudo que los programas de gobierno y normas promuevan acciones contradictorias, tales como: la titulación de tierras en áreas en conflicto, la parcelación de tierras comunales, el apoyo a la ganadería en áreas de interés para la conservación, subsidios para producción que favorecen la

deforestación, procedimientos legales difíciles de cumplir por parte de las comunidades que quieren conservar y aprovechar en forma sustentable sus recursos...etc.

Esquema 3. Niveles de corrupción en América Latina

	Calificación (1)	Rango (2)
Costa Rica	5.3	43
El Salvador	3.4	84
Guatemala	3.4	84
Panamá	3.4	84
México	3.3	89
Honduras	2.5	130
Nicaragua	2.5	130



Fuente:Transparencia Internacional (2009)

(1) 1 = Mejor nivel de transparencia

(2) Posición en relación con 180 países

Recuadro 1 Situación de las irregularidades en la tenencia de la tierra a finales de los 90

En El Salvador las parcelaciones rústicas y urbanas derivadas de reformas agrarias y las lotificaciones o construcciones ilegales de viviendas, ostentan un alto grado de inseguridad jurídica para el propietario o tenedor de tierra por no contar con un plano computarizado gráfico y real de la propiedad inmobiliaria. También es un factor de inseguridad, la ausencia de un respaldo catastral objetivo y actualizado (CEPAL, 2000). Por ello, en 1991, el gobierno puso en marcha un programa especial denominado “El Salvador, País de Propietarios”, con la finalidad principal de resolver de una manera rápida, legal y a un bajo costo el problema de la marginalidad e inseguridad jurídica, bajo las cuales viven miles de familias salvadoreñas en zonas marginales o lotificaciones no autorizadas.

En Nicaragua gran parte del sector reformado estaba en una situación legal confusa en relación a los derechos de propiedad, debido a la falta de legalización por parte del Estado de las propiedades afectadas por la Reforma Agraria. Así, muchos beneficiarios carecían de títulos mientras otros poseían títulos defectuosos. Irregularidades en los procesos confiscatorios dieron lugar a que los ex dueños de las propiedades afectadas iniciaran un proceso de indemnización o de restitución de los bienes en cuestión. A final de los noventas, se estimaba que era necesario regularizar la tenencia de más de 50,000 beneficiarios de la Reforma Agraria (Molina 1996). Por otra parte, en la región de la Costa del Pacífico, donde se encuentra el desarrollo económico más importante del País, antes de la intervención de los programas de regularización, sólo 20 por ciento del territorio estaba catastrado.

Un estudio realizado en Honduras muestra que el valor de las propiedades extralegales, debido a insuficiencias en la titulación o a las invasiones de tierras, tienen un valor de US\$ 12 billones, una tercera parte de éstas se encuentran en áreas rurales. Errores cometidos al utilizar sólo una fracción de estas propiedades para obtener créditos constituye una fuente de desigualdad (World Bank 2004).

En Panamá, de acuerdo con el censo del 2000, más del 60% de las parcelas rurales (que representan el 65,8 por ciento de la tierra en producción) carecían de título formal. El Banco Mundial señala también que los pobres en posesión de parcelas tienen menos acceso a título debido a que sólo un tercio de ellos son propietarios legales.

2.4.2. Participación social en la construcción de políticas

Es importante recordar que la etapa de construcción de las nuevas políticas agrarias se dio en un contexto de democratización de las sociedades mesoamericanas en el que los congresos y parlamentos nacionales han tenido, sin duda, un rol mucho más importante que en las décadas anteriores. Esto explica también que aún en varios países de la Región las reformas legales sobre el sistema de administración de la tenencia y los derechos de los pueblos y territorios indígenas siguen en discusión en las bancadas.

Sin embargo, si bien el ambiente de democratización en la Región favoreció el debate sobre las políticas agrarias, todo parece indicar que la mayor parte de las discusiones y elaboración de propuestas de leyes se mantuvieron en la esfera de los partidos políticos, y a veces de las organizaciones campesinas cercanas al poder, dejando marginada, en la mayoría de los casos, la participación de la sociedad civil, pueblos indígenas y otros organismos que representan el mundo rural, situación que fractura un elemento fundamental de la gobernanza.

Finalmente, si bien han habido esfuerzos para crear comités multisectoriales, como consejos directivos de algunas instituciones de administración de tierra donde están representados notarios, sector privado, o patronatos (caso del Instituto de la Propiedad en Honduras), es claro que la participación ciudadana en los órganos de gobierno es aún un proceso incipiente en la Región. Este hecho propicia la poca comprensión y transparencia de los programas institucionales y resta legitimidad a las acciones de gobierno.

2.4.3. Estado de derecho

A lo largo de la historia de la Región se han presentado periodos en el que el estado de derecho se ha debilitado, principalmente en el marco de las guerras civiles, como la Revolución Mexicana, las guerras civiles en Nicaragua, El Salvador, el período de terror de los años setentas en Guatemala, entre otros. A partir de la década de los noventas, las guerras civiles se tradujeron en conflictos socioeconómicos en los procesos de reconstrucción nacional al enfrentar los elevados grados de pobreza.

En este marco, hoy día se vive el recrudecimiento de actividades ilícitas derivadas de organizaciones delictivas y de narcotráfico, lo que constituye un foco de conflicto en la Región. En el Foro Postconflictos, retos sociales y económicos en Centroamérica celebrado en ciudad de Guatemala en abril de 2010, los ex presidentes de Perú (Alejandro Toledo), Guatemala (Cerezo y Álvaro Arzú), Colombia (Ernesto Samper) y Panamá (Martín Torrijos) consideran que la incipiente democracia en la Región está en riesgo debido al narcotráfico¹³. Es por Centroamérica que circula el 90% de la droga que se dirige a los Estados Unidos¹⁴. Las condiciones de pobreza y facilidades de tránsito entre los países han hecho que Centroamérica se convierta en el más importante puente del narcotráfico de América del Sur hacia EE.UU., según la DEA, de 760 toneladas métricas

¹³ Diario Prensa Libre.com Guatemala.

¹⁴ Francisco Rojas, Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Foro Postconflictos, Retos Sociales y Económicos en Centroamérica. Abril 2010.

La Agencia para el Combate de la Droga de los Estados Unidos (DEA por sus siglas en inglés) ha estimado que por la región centroamericana circularon no menos de 600 toneladas de cocaína en el año 2000.

de cocaína que produce Sudamérica, 640 trataron de ingresar a EE.UU en 2007, principalmente por la vía marítima a través del Istmo.

El narcotráfico es un sistema bien estructurado, que forma parte de una extensa red de negocios ilícitos, organizado de manera jerárquica, con recursos e ingresos similares o mayores a los presupuestos de los Estados centroamericanos, con infinitas redes comerciales y políticas, y más peligroso aun, con una creciente base social, que sumida en la extrema pobreza se ve involucrada. Este fenómeno es un problema que abarca múltiples negocios y actividades ilícitas, entre las que se encuentra el tráfico de tierras.

De esta manera, el factor narcotráfico, así como otros tipos de negocio ilícitos están directamente ligados al grado de desarrollo de la Región a partir de su afectación a las diferentes capas sociales y su infiltración en los diferentes niveles de gobierno, lo que pone en juego cualquier estrategia de gobernanza.

Conclusiones

A pesar de los avances realizados durante las Reformas Agrarias y las nuevas orientaciones de las políticas agrarias y de medio ambiente que han impulsado mejoras a nivel del marco legal e institucional, existen aún en la Región debilidades en las prácticas de gobernanza:

- El alcance de las reformas agrarias y de las reorientaciones posteriores para el acceso a la tierra a través del mercado, ha sido limitado en comparación con lo planificado; las desigualdades en el acceso a la tierra siguen siendo profundas y representan una amenaza para la estabilidad social y los procesos de democratización en la región.
- Si bien los procesos redistributivos permitieron, en un primer momento, el crecimiento de la agricultura, éste no logró sostenerse y todo parece indicar que, si bien las pequeñas unidades han demostrado ser más productivas que las grandes, en realidad carecen de competitividad en un mercado cada vez más controlado por una agricultura intensa en capital y tierra. Una de las causas señaladas ha sido la falta de perspectiva de largo plazo y medios desarrollados para acompañar iniciativas impulsadas por pequeños agricultores.
- El alto grado de paternalismo y corporativismo que caracterizó la etapa de las reformas agrarias, y posteriormente el debilitamiento de los movimientos campesinos, están dificultando procesos participativos de planeación del desarrollo rural y territorial, de abajo hacia arriba, trayendo como consecuencia una débil participación de los interesados en la construcción de normas, programas y medios de control de las políticas que establecen los Gobiernos.
- A pesar de los esfuerzos realizados en materia de regularización, el nivel de inseguridad sobre la tenencia sigue siendo importante en la Región y en particular para las poblaciones más pobres. La centralización de las instituciones de administración de tierra, la falta de información accesible para la población rural y debilidades en los programas de comunicación y sensibilización sobre los instrumentos de estas políticas son algunas de las causas.
- La complejización del marco legal, junto con la centralización de los instrumentos de administración de tierras y recursos naturales dificultan en la actualidad, una armonización del marco regulatorio, su entendimiento por parte de la población y

las acciones de actores gubernamentales y no gubernamentales se ven a menudo paralizadas frente a la necesidad de responder a una multitud de normas.

- Existe una evidente falta de vínculos entre la construcción e implementación de las políticas agrarias actuales con otras políticas públicas, que en los hechos estén estrechamente relacionadas con el medio rural, tales como el desarrollo rural territorial y la gestión del ecosistema y recursos naturales.
- El factor corrupción, narcotráfico y otros negocios ilícitos constituyen elementos que debilitan la institucionalidad y ponen en juego los procesos democráticos en la Región. El diseño e implementación de las políticas agrarias no pueden pasarlo por alto.
- Finalmente, existen también varios sectores de la población, quienes a pesar de desempeñar un rol muy importante en el desarrollo de las sociedades mesoamericanas tienen una participación limitada, como beneficiarios y actores de las políticas agrarias, es el caso de las mujeres, de los indígenas y de los jóvenes.

3. Lecciones para la gobernanzas derivadas de los nuevos procesos de acceso y administración de tierras

Como señalado en el capítulo anterior, nuevas formas de acceso a la tierras (para hombres y mujeres, poblaciones indígenas), derechos de propiedad claros y estables, descentralización de los servicios de administración, así como políticas de apoyo para el desarrollo rural y conservación de los recursos naturales son elementos esenciales para la buena gobernanza en tierra y la estabilidad social de Centroamérica.

Reconociendo este hecho y como nueva etapa después de los procesos de Reforma Agraria, todos los países en la Región han estado haciendo significativos esfuerzos hacia la creación de sistemas de propiedad modernos y comprensivos. Con la asistencia de varias instituciones multilaterales (Banco Mundial, BID, USAID, Comisión Europea, Fondo Nórdico de Desarrollo, Cooperación Española...etc.), los países centro americanos han lanzado iniciativas destinadas a favorecer el acceso a la tierra a través de mecanismos asistidos por el mercado, la regularización de la tenencia de la tierra, la modernización de sus registros de propiedad y catastro y el fortalecimiento de las capacidades municipales. Al mismo tiempo, se han estado esforzando por implementar los sistemas de información sofisticados que permitan mantener actualizada la información sobre el objeto y sujeto de parcelas rurales y urbanas, así como generar información útil para la planificación territorial.

A pesar de que existe aun poca información disponible sobre los impactos socio económicos de los procesos de regularización de la tenencia y las dinámicas recientes del mercado de la tierra en Centro América (consecutivos a los efectos de la titulación y dinamización del mercado), una década y media en la ejecución de una nueva era de políticas agrarias ha generado muchas lecciones aprendidas. Entenderlas constituye, sin duda alguna, elementos importantes para poder orientar las nuevas políticas agrarias y reforzar la buena gobernanza en Centro América.

En este último capítulo, pretendemos presentar entonces los principales aprendizajes derivados del diseño y ejecución de nuevos procesos de políticas agrarias y manejo de recursos naturales, como en materia de discusión sobre el fortalecimiento de las prácticas de gobernanza. Los ejes de análisis considerados fueron: a) fortalecimiento institucional y de sistemas de información sobre la tenencia, b) regularización de la tenencia y resolución de conflictos, d) mecanismos de acceso a la tierra, e) titulación de tierras indígenas, f) mejoramiento en el manejo de recursos naturales, y g) evaluación y transparencia.

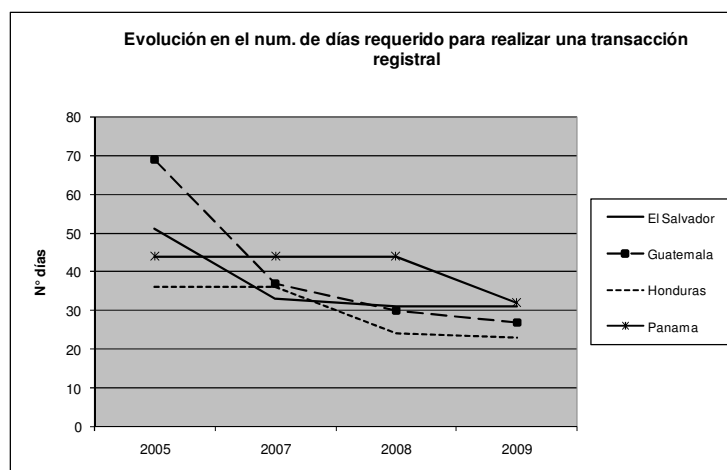
3.1. Fortalecimiento institucional y sistema de información sobre la tenencia

La construcción de sistemas de información sobre la tenencia, capaces de mantener y actualizar las características de los objetos y sujetos de la propiedad, disminuir las asimetrías en el acceso a la información y ser útil a los procesos de planificación territorial, constituye un elemento importante en la mejora de las prácticas de gobernanza sobre la tierra y los recursos naturales.

Experiencias significativas en este sentido han sido desarrolladas por varios países de la Región y en particular en el Salvador, Honduras, Guatemala y últimamente en Panamá, donde la actualización de la información catastral, la modernización de los registros de

propiedad a través de la digitalización de los tomos y el desarrollo de los sistemas computarizados de información sobre la tenencia han permitido simplificar y acelerar las transacciones formales sobre la tierra (cambios de dominio, gravámenes...etc.). En la gráfica 2 se puede apreciar la evolución entre 2005 y 2009 de la eficiencia promedio en el registro de una transacción de tierra en varios países de la región.

Gráfica 2. Evolución del número de días para efectuar una transacción registral de tierra



Fuente: Doing Business, registros de 2005 a 2010

En El Salvador y Honduras, el incremento de la eficiencia está estrechamente relacionado con las reformas realizadas en el marco institucional de administración de tierra, en el que el Catastro y el Registro han sido reunidos en un solo ente, a través del Centro Nacional de Registro (CNR del Salvador) y El Instituto de la Propiedad (IP, Honduras). Panamá, Guatemala y Nicaragua no han operado esta reforma, sin embargo las instituciones de administración de tierra desarrollaron una plataforma de información común capaz de actualizar los cambios en el objeto y sujeto de las propiedades.

El sistema de información más innovador de la Región está actualmente en desarrollo en Honduras. El Sistema Nacional de Administración de la Propiedad (SINAP) tiene como principal objetivo la creación de una infraestructura nacional de información geoespacial, capaz de promover una gestión económica y efectiva de los recursos del Estado, del sector privado y de la sociedad civil. La óptica bajo la cual fue diseñado el SINAP, es la de ser un “*ámbito transaccional electrónico en el cual converja la información geoespacial no sólo de la tenencia sino otros datos generados por diversas instituciones que pueden ser estatales, educativas y privadas, y que están interconectadas electrónicamente, de forma que esta riqueza de datos una vez estandarizada pueda ser vinculada a conveniencia de los usuarios*”¹⁵. En el recuadro 2 se presenta la estructura del SINAP.

¹⁵ Más información sobre SINAP en <http://www.sinap.hn>

Recuadro 2: Estructura del SINAP del Instituto de la Propiedad en Honduras



El SINAP estará integrado por tres subsistemas, dependientes del Instituto de la Propiedad

Sistemas Unificado de Registros (SURE)

A través del cual es posible vincular la información registral y catastral de cada predio, así como los datos generales de la o las personas que se declaran con derecho sobre el.

El Sistema de Información Territorial (SINIT)

Contiene una extensa variedad de información cartográfica relativa al territorio nacional, que puede ser vinculada a conveniencia del usuario.

Registro de Normas de Ordenamiento Territorial (RENOT)

Registra las diferentes normativas de ordenamiento territorial y envía el resultado a las parcelas en forma de restricciones, afectaciones o atribuciones.

El clearinghouse del SINAP

Es un servicio electrónico que provee acceso a los datos espaciales y metadatos provenientes de fuentes dispersas. Estas fuentes incluyen una red de proveedores de datos, gestores y usuarios vinculados a través de Internet y otros medios de comunicación, accesibles a través de una intranet común. Todos los datos espaciales colectados o en posesión de instituciones públicas estarán disponibles a través del clearinghouse del SINAP.

Algunos autores han formulado otras recomendaciones para mejorar la gobernanza en el sistema de administración de la propiedad:

El marco legal que determina la estructura de administración y toma de decisión en las instituciones de administración de tierra debería:

- Facilitar la integración en una sola institución autónoma del catastro y registro.
- Facilitar la autonomía financiera del registro y catastro y permitir también la obtención de financiamientos externos y mecanismos de control social.
- Promover los procesos de desconcentración y/o descentralización de los organismos de administración y fondos de tierra con la finalidad de facilitar el acceso a los usuarios y responsabilizar a entidades municipales o del sector privado.

En cuanto a regulación y procedimientos para el funcionamiento de estas instancias:

- Crear y regular la actividad de consejos directivos y/o asesores con la participación de los usuarios, incluyendo profesionales vinculados a las

actividades del registro, los grupos étnicos y pequeños propietarios de parcelas rurales y urbanas.

3.2. Regularización de la tenencia de la tierra y resolución de conflictos

Tal y como se menciona en la sección anterior, la regularización de la tenencia es tema fundamental en la agenda del mejoramiento de la gobernanza, debido a que está estrechamente ligada con la seguridad jurídica de la propiedad (individual o colectiva), la disminución de la conflictividad rural, el acceso a financiamientos (y por lo tanto a la equidad), y la planificación territorial. Implica diseñar una política fuerte que establece sus principios de acción y prioridades, identificando claramente las perspectivas económicas, sociales y ambientales de la regularización. Reformas legales que permiten abrir un abanico de posibilidades para la resolución de conflictos (formas alternas y tribunales) y formalizar los acuerdos que se logran entre las partes, representan también una tarea importante.

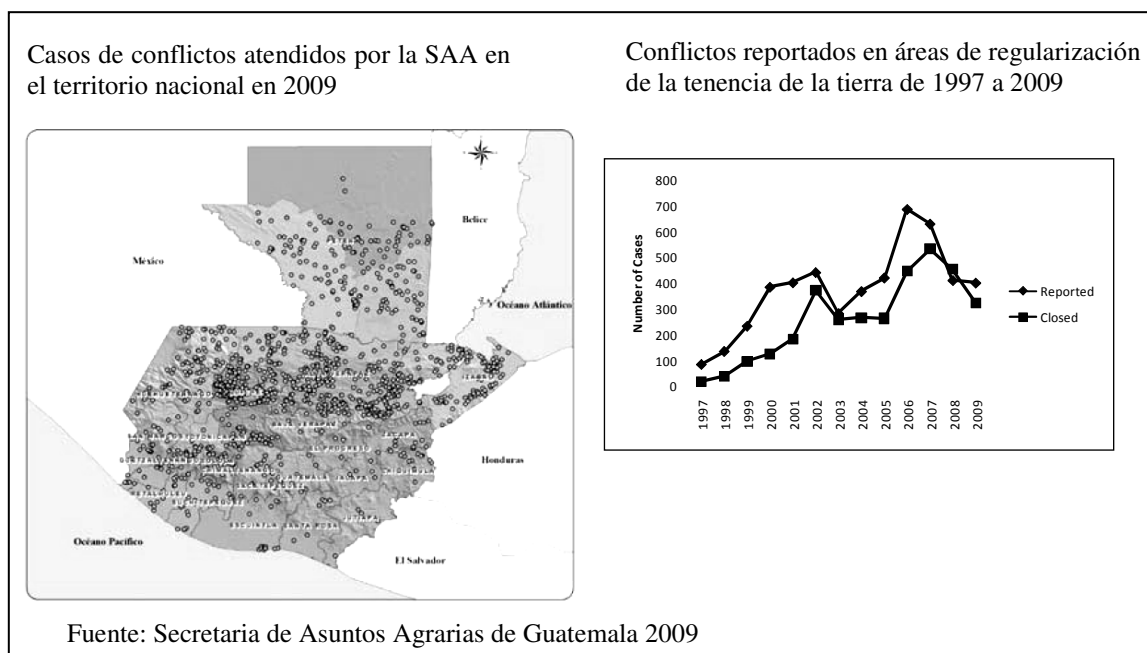
Experiencias significativas en el mejoramiento de la gobernanza se han desarrollado en diferentes países de la región:

En Honduras el Programa de Administración de Tierra (PATH) del Instituto de la Propiedad (IP) ha focalizado su acción en la regularización de la tenencia en áreas urbanas y en particular en las colonias populares establecidas alrededor de las principales ciudades del País. A través de un cambio en la Ley de la Propiedad efectuado en 2004 y luego en 2009, se establece que es *“de necesidad pública la regularización de la propiedad inmueble en la que se encuentren los asentamientos humanos establecidos hasta el año 2006, y en los que no pueda establecerse claramente la titularidad de los mismos o existiesen disputas con terceros no poseedores respecto a su dominio”* (Art. 77). La aplicación de esta ley se llevó a cabo a través de un proceso de levantamiento catastral, diagnóstico de la tenencia y entrega de títulos realizado en coordinación estrecha entre el equipo del Instituto de la Propiedad/PATH, los patronatos locales (asocian a la mayoría de los habitantes de estos barrios) y municipios. Paralelamente se fueron constituyendo, por una parte, instrumentos financieros, tipo fideicomiso, en los que los habitantes depositan el monto que les faltaba pagar para poder adquirir formalmente sus lotes y, por otra parte, los procesos legales para determinar quien es o quienes son los propietarios originales de los terrenos y entonces los beneficiarios de los fondos recabados. A través de este mecanismo, el IP logró entregar títulos de propiedad a más de 31,000 colonos, mismos que se encuentran ahora registrados en el SINAP.

En Guatemala, en el marco de las instituciones agrarias creadas con los Acuerdos de Paz, se estableció CONTIERRA, ahora conocido como Subsecretaría de Resolución de Conflictos (SRC) de la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA). A través de esta instancia de alta jerarquía en la estructura de gobierno se impulsaron a finales de los 90, procesos de resolución de conflictos agrarios, a través de acciones tanto judiciales como extrajudiciales. Los conflictos atendidos son clasificados en cuatro categorías: Disputa de derechos, Regularización, Límites Territoriales y Ocupación. La institución utiliza cuatro métodos alternativos (extrajudiciales) de resolución, la Mediación, la Conciliación, la Negociación y el Arbitraje. Judicialmente se llevan a cabo a través de los mecanismos de salida al procedimiento común (criterio de oportunidad, suspensión condicional de la persecución penal, procedimiento abreviado, conversión) así como a través del Juicio por Faltas y del Juicio por Delito de Acción Privada. La SRC participa también activamente

en diversos espacios de interlocución con organizaciones campesinas, como las Mesas de Resolución de Conflictos que representan un espacio de diálogo entre la sociedad civil y el Gobierno. A pesar de que en 2009 se mantenían sin resolver 1435 conflictos involucrando a 1, 255,253 personas (SAA, 2009) varios autores han señalado la importancia del trabajo realizado por la SRC (CONGCOOP, 2005, Herrera K), aunque subrayan también los recursos limitados con los que cuenta frente al tamaño de la problemática en este País. En el esquema 4 se presentan algunos datos sobre la labor del SRC y los conflictos de tierras en Guatemala.

Esquema 4. Situación de los conflictos y su resolución en Guatemala



A continuación se presentan también algunas reflexiones y recomendaciones de diferentes autores para fortalecer las prácticas de gobernanza en la materia de regularización de la tenencia y resolución de conflictos:

- Los procesos de regularización deberían ser territorializados con una estrategia clara y consultada (World Bank, 2010). En efecto, la instrumentación de estos procesos implica diferentes tipos de actores y competencias que sólo se pueden reforzar focalizando las acciones. Algunos países han priorizado las áreas donde las transacciones de tierra son más intensas (caso Honduras), otros donde los procesos de reforma agraria, expropiaciones y la desregulación del sector reformado generaron situaciones confusas de tenencia (caso Nicaragua).
- Los procesos de regularización y titulación deben constituir oportunidades para promover el acceso a los grupos que suelen ser más vulnerables como los indígenas, las mujeres y los jóvenes (World Bank, 2010).
- Reglamentos, normas técnicas o manuales de operación deben ser elaborados y aprobados para describir de manera clara, y abiertos a la flexibilidad, los principios y los procedimientos a considerar para regularizar las diferentes categorías de tenencia. Servirán también para establecer los términos de referencia o métodos a utilizar para realizar los levantamientos catastrales y diagnósticos de la tenencia.

- La creación de tribunales agrarios, en un forma parecida al modelo mexicano, puede fortalecer considerablemente los esfuerzos que se realizan para resolver los altos niveles de conflictividad que permanecen en varios países de la Región (CONGCOOP, 2005).

3.3. Acceso a la tierra y medios de producción con mecanismos asistidos por el mercado

El fortalecimiento del acceso a la tierra para disminuir la asimetría en la tenencia que caracteriza la Región resulta uno de los mayores retos para una buena gobernanza. El éxito y fracaso parcial de los modelos de acceso a través de las reformas agrarias y de los mecanismos asistidos por el mercado, obligan a pensar entonces en la necesidad de mantener una política abierta a diferentes modelos, regular instrumentos de financiamiento y construir programas y mecanismos duraderos.

Las experiencias de mecanismos de acceso a la tierra a través del crédito del PACTA en Honduras y del FTJER en México dejaron lecciones importantes que enmarcan bien los potenciales y límites de estos mecanismos. A continuación se presentan algunas de ellas basadas en las evaluaciones realizadas por el Banco Mundial (2005), la FAO (2008) y PROCASUR (2009):

- Quienes han logrado aprovechar mejor los apoyos otorgados de estos programas son generalmente personas con un perfil de campesino emprendedor, previamente instalado en su comunidad, con un hogar establecido, y un mínimo de experiencia en la actividad que se propone desarrollar en la parcela adquirida.
- La selección de la actividad productiva debe ser realizada a través de un diagnóstico participativo de los potenciales naturales, económicos y sociales del territorio y el apoyo de especialistas que aportan información precisa para la toma de decisiones. La selección de proyectos económicos capaces de generar los ingresos suficientes para pagar la tierra resulta una tarea más delicada.
- Los mecanismos financieros deben proponer créditos a largo plazo y adaptados a la capacidad de pago de los proyectos económicos.
- La calidad de la asistencia técnica y capacitación, la inserción en cadenas productivas, la perseverancia en los esfuerzos individuales y organizativos, así como la diversificación de fuentes de financiamiento han constituido otros factores que contribuyeron indudablemente al éxito de algunas de estas iniciativas

Diferentes autores han formulado también algunas recomendaciones para establecer políticas más amplias y mejor gobernanza en el fomento al acceso a la tierra:

- Las oportunidades que tienen los gobiernos para negociar la recuperación de tierras a favor de los pobres, con base en criterios productivos, sociales y ambientales, siguen siendo muy poco exploradas, a pesar de que ofrecen algunos de los enfoques de acceso con mayor viabilidad política y presupuestal. (De Janvry, 2002).
- En todos los casos, diseñar o rediseñar modelos y programas de acceso implica la realización de estudios que permitan apreciar con mayor detalle el funcionamiento

del o los mercados de tierra en los diferentes territorios, las barreras de acceso a cierto tipo de población y las inversiones requeridas para que el Estado u otros actores puedan intervenir de manera eficiente y duradera (Melmed-Sanjak, 1998).

- Establecer una política fiscal que permita gravar progresivamente tierras ociosas o subutilizadas según su potencialidad (con base en criterios claros), lo que permitirá por una parte estimular la venta de tierra y por otra parte destinar los ingresos fiscales a los fondos de tierras u otros mecanismos de acceso (CNOG 2005).
- La renta de la tierra constituye una modalidad viable para el acceso a la tierra, en varios países europeos y en Asia de 40 a 70 por ciento de la tierra es alquilada. En América Latina existe esta proporción es más baja (12 por ciento), lo que se debe, entre otros, a la inseguridad sobre la tenencia y la poca cultura del establecimiento de contratos a largo plazo. (De Janvry 2002, Molina 2001)
- Debido a que la connotación cultural de la tierra (particularmente en el caso de las tierras indígenas) suele ser subestimada por los actuales programas de acceso, es necesario considerar que en los territorios no sólo se desarrollarán proyectos agroempresariales (que permiten pagar créditos), sino también actividades de seguridad alimentaria, asentamientos humanos y convivencia con los ecosistemas que generan también desarrollo cultural, estabilidad social y servicios ambientales benéficos para todo el país. (Molina 2001)
- A razón de las derivas posibles y al carácter polémico de todas las intervenciones del Estado en el mercado de tierra, es necesario acompañar el fortalecimiento de la presencia institucional en la construcción de estas políticas, normas y programas, por procesos de participación y auditoría social en los que diferentes actores representativos del sector (organizaciones campesinas, sector agropecuario privado, grupos étnicos, profesionales agremiados...etc.) estén también involucrados.

3.4. La titulación de territorios indígenas

Como resultado de las reformas agrarias y programas a favor de las poblaciones indígenas, los países de la Región han desarrollado mecanismos que buscan garantizar la propiedad de la tierra y la gobernanza sobre el territorio. Algunos países como México y Guatemala optaron por esquemas de titulación de tipo comunitario en los que las reglas de manejo e instancias locales son similares a las que la ley establece para otros regímenes de tenencia comunitaria, mientras otros como Nicaragua y Panamá han desarrollado esquemas específicos para los pueblos indígenas, como son las comarcas (parecidas a las reservas de Estados Unidos de Norteamérica) y las regiones autónomas. Estos diferentes modelos muestran distintas implicaciones en cuanto al mantenimiento de las estructuras tradicionales de ejercicio del poder, la participación de la mayoría de los miembros en la toma de decisiones y los sistemas de gobernanza sobre el territorio. En el recuadro 3 se presentan algunos ejemplos sobre las formas existentes de administración de estos territorios.

Recuadro 3 Formas de Administración de Tierra y Gobernanza con Pueblos Indígenas¹

En México, desde la Reforma Agraria, el Gobierno devolvió los territorios a los indígenas y creó, a través de la Ley de Reforma Agraria, las comunidades agrarias. Se trata de un régimen de tenencia parecido a los ejidos, que permite el manejo colectivo del territorio. Las comunidades son gobernadas por la Asamblea de los jefes de familia con derecho a tierra, quienes eligen el Comisariado de Bienes Comunales (una comisión de seis personas) y un Comité de vigilancia (tres personas). Las comunidades indígenas son constituidas generalmente por un solo centro de población, aunque en algunos casos abarcan territorios más vastos y centros de población anexas. Al igual que los ejidos, la administración de estos regímenes de propiedad es asumida por el Registro Agrario Nacional (RAN), y no por el Registro de la Propiedad o Catastro. Asimismo, los estatutos comunales, aprobados por las asambleas locales, especifican reglas propias de gobernanza territorial (derechos y obligaciones de los miembros, forma de elección de dirigentes, aceptación de nuevo uso de las áreas colectivas, herencia de parcelas...etc.) y son también registrados en el RAN. Este sistema que permite un alto nivel de democracia en las comunidades indígenas ha restado sin embargo fuerza a las estructuras tradicionales indígenas.

En Nicaragua, los Miskito, Sumu-Mayangna y Rama tienen una organización tradicional similar, para ellos la Asamblea Comunitaria es la entidad de mayor estatus para la toma de decisiones. A nivel regional existe el Consejo de Ancianos, entidad reconocida por la ley nicaragüense, cuya función es mantener las tradiciones y los recursos naturales, promover los procesos de autonomía regional y la aplicación de la ley (Herrera 2008). En la práctica, y aunque las autoridades tradicionales son reconocidas por el Estado, existe una fuerte tendencia a la creación de estructuras organizativas (tipo asociación civil o cooperativas) que asumen también estas funciones. Es entre otros el caso de la Comisión Nacional de Demarcación y Titulación (CONADETI), instancia rectora en la actualidad para el cumplimiento del Proceso de Demarcación y Titulación regulado por la Ley No. 445. A través de la CONADETI se realiza actualmente la demarcación y titulación de territorios indígenas de las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y Sur (RAAN y RAAS).

El caso de la Comarca de Panamá. Una de las fortalezas más importantes de los pueblos indígenas de Panamá consiste en su organización social tradicional, que constituye la base actual de sus estructuras administrativas y políticas dentro de sus territorios. En el caso de los Kunas, las familias viven en comunidades dirigidas por líderes locales (Sahilas) y comisiones. Cada grupo de comunidades forma un congreso local que juntos constituyen el Congreso Regional. A diferencia de los Kuna, la etnia Ngobe no se organiza en comunidades sino en caseríos dispersos, una de las razones mencionadas para ellos es el temor a la sobre explotación de los recursos naturales. También son organizados en Congresos Locales y Regional que son dirigidos respectivamente por Caciques Locales y por el Cacique General. Los pueblos indígenas de Panamá se caracterizan por su lucha a favor del reconocimiento de sus derechos de conservar tanto su identidad cultural como sus territorios. La Constitución Panameña de 1972 reconoce que las tierras indígenas deben ser manejadas bajo esquema de propiedad colectiva y no otorgarles solamente en forma de usufructo. El Gobierno panameño ha reconocido oficialmente cinco territorios indígenas o Comarcas que representan 22 por ciento del territorio nacional y donde viven 54 por ciento de la población indígena. Actualmente, la lucha de los indígenas se mantiene para que otras comunidades y territorios puedan ser anexados a las Comarcas (Herrera A. Op. Cit.).

Los procesos que se han establecido para reformar las leyes, diseñar e implementar políticas, han alimentado un debate intenso en la Región y generado aprendizajes importantes en torno a las formas de mejorar las prácticas de gobernanza para la titulación de las tierras indígenas. A continuación se presentan algunos de ellos:

- Diferentes reformas legales han sido llevadas a cabo en la Región para favorecer la titulación de territorios, sin embargo varias leyes y reglamentos son actualmente

sujetos de amplias controversias. El establecimiento de procesos participativos y de fortalecimiento de los esquemas de representación de los pueblos indígenas en el debate nacional parece entonces necesario.

- Si bien los pueblos indígenas mesoamericanos no tienen que demostrar una gran capacidad de organización y formas de gobierno, existe una tendencia marcada a dar por hecho que estas fortalezas son suficientes para que las poblaciones y sus órganos tradicionales puedan por sí mismos adaptarse a las nuevas políticas nacionales y planear el desarrollo de su territorio, en un contexto nacional y regional complejo y de evolución rápida (Van Dam, C 2010).
- Se debe entonces considerar en el diseño e implementación de políticas el fortalecimiento de capacidades locales y la construcción participativa de instrumentos propios de regulación donde se precisen los esquemas de participación, toma de decisión, administración, control social, así como los derechos y obligaciones de los miembros de estos territorios (ejemplo mexicano en los que los estatutos comunitarios son dados de alta en el Registro Agrario Nacional, junto con el título de propiedad de las comunidades).
- Vedar el acceso a los recursos naturales en los territorios indígenas no parece la solución más favorable para impulsar el desarrollo sustentable e incrementar las capacidades locales de gobernanza. Varios estudios muestran que limitar drásticamente el acceso favorece el contrabando de recursos y no permite el desarrollo de capacidades comunales y reglas claras para el aprovechamiento sustentable y el establecimiento de sanciones¹⁶.
- Los planes de ordenamiento de territorio han mostrado ser en varios casos, instrumentos útiles para fortalecer la gobernanza dentro de los territorios indígenas. Los procesos de demarcación y titulación de los territorios indígenas representan una excelente oportunidad para construir de manera participativa instrumentos que facilitan tanto establecer la zonificación de uso del suelo y la protección de ciertas áreas (santuarios, sitios ceremoniales, zona de interés para la biodiversidad, manantiales...etc.) como contar con un plan de gestión que permite orientar las inversiones sociales, productivas y ambientales en el territorio.

3.5. Políticas de protección de la biodiversidad y conservación de recursos naturales

De acuerdo a lo que se plantea en la sección anterior, las políticas agrarias posteriores a las reformas han intentado frenar el avance de la frontera agrícola y establecer medidas de protección para los territorios más valiosos desde el punto de vista de la conservación de la biodiversidad. Esta situación explica el crecimiento importante del número de áreas protegidas (AP) en la región (más de 500 por ciento en 10 años), así como el surgimiento de instituciones a cargo de regular y fomentar el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales.

En las AP, los esquemas internos de gobernanza presentan variaciones interesantes: En México, a diferencia de la mayoría de los países centroamericanos, estas áreas, incluso

¹⁶ Impedir el acceso de los recursos naturales tradicionalmente empleados para diversos fines por parte de las poblaciones indígenas difiere de lo señalado en el Convenio Internacional sobre la Diversidad Biológica (Art. 8J).

varias Reservas de la Biosfera, son territorios titulados a nombre de núcleos agrarios constituidos por ejidos y comunidades indígenas o campesinas, en las que los planes de manejo, reconocidos oficialmente, establecen las áreas que pueden seguir siendo aprovechadas bajo sistemas tradicionales y las que tienen ciertas restricciones o veda total (áreas núcleos). En Panamá, la mayor parte de las AP son tierras del Estado, sin embargo se reconoce la presencia de parcelas anteriores a su creación oficial en donde actualmente se están entregando “títulos condicionados”, que permiten a sus dueños contar con documentos oficiales de propiedad y realizar ciertas actividades productivas. Costa Rica desarrolló sin duda el esquema más avanzado de cogestión de AP ubicadas en territorios indígenas, como es el caso del Parque del Pila donde se creó un Consejo de Gestión Local conformado por los pueblos indígenas Bri Bri y Cabécar, organizaciones campesinas y representantes de las municipalidades.

A pesar de su gran auge, el buen manejo de las AP no constituye la única opción para fortalecer la gobernanza en el manejo de los recursos naturales; actualmente, tanto los gobiernos como municipios, comunidades indígenas y organismos campesinos, desarrollan esquemas de conservación y aprovechamiento sustentable de recursos naturales que están demostrando su pertinencia. Entre otros, es el caso de las iniciativas de Planes de Ordenamiento Municipales en Honduras, de los Comités de Manejo de Cuenca en El Salvador o de las empresas forestales comunitarias de México, que han logrado combinar el aprovechamiento de especies forestales maderables y no maderables con la conservación de sus espacios forestales.

En Nicaragua, como parte del Programa Estratégico Regional Forestal (PERFOR) para Centroamérica y la República Dominicana, el Programa Forestal Nacional (PFN) está desarrollando una iniciativa llamada *Gobernanza e Institucionalidad Forestal*, la cual constituye un buen ejemplo de cómo se puede fortalecer la participación de la sociedad civil en la construcción de agendas territoriales y en la operación de programas de gobierno. El PFN constituyó los Comités de Gobernanza Forestal conocidos como los CODEFOR y a nivel municipal como COMUFOR, representando a entidades del Gobierno, municipalidades, asociaciones comunitarias, cooperativas, centros de educación e investigación y agencias de cooperación, entre otros. Estos comités tienen sus propias agendas territoriales que están directamente relacionadas con los sub-programas establecidos en el PFN y con el marco de la política forestal nacional. Estas agendas se establecen por un período de cuatro años como parte de un proceso de planificación del desarrollo municipal (MAGFOR, 2010).

Con el desarrollo de iniciativas internacionales para mitigación y adaptación al Cambio Climático en la Región (Bonos de carbono, REDD+, Programa Estratégico Regional Forestal, Corredor Biológico Mesoamericano...etc.) se ha generado un intenso debate sobre las formas de fortalecer la gobernanza y la descentralización en el manejo forestal en América Latina¹⁷. Diferentes autores se han expresado en relación al tema de quién debe garantizar un nivel óptimo en la preservación de ciertos ecosistemas, recursos y especies, el tema de la Tragedia de los Comunes está evidentemente en el trasfondo¹⁸. Existen sin embargo algunas recomendaciones generales sobre gobernanza

¹⁷ Véase en el sitio <http://www.conafor.gob.mx/UNFFtallergobernanzayREDD/index.html> algunos documentos presentados en el marco del seminario Gobernanza Forestal, descentralización y REDD+ en América Latina

¹⁸ Se entiende por tragedia de los comunes un supuesto problema que se popularizó a partir de un dilema descrito por Garret Hardin en 1968. El dilema en cuestión describe una situación en la cual varios

entre las que se encuentran ciertas coincidencias entre investigadores de diferentes sectores:

- Debe existir un marco normativo y político flexible que permita encaminar las acciones tanto para la conservación de ecosistemas estratégicos a nivel nacional, como para fomentar la participación activa y responsable de la población en el diseño, desarrollo y evaluación de esquemas de conservación y aprovechamiento sustentable de recursos naturales (particularmente cuando se trata de pueblos indígenas nativos).
- El marco regulatorio y el fortalecimiento del buen manejo de la actividad turística es un tema importante en la agenda de política de tierra, recursos naturales y áreas protegidas
- Campañas de información y capacitación sobre el marco normativo y regulatorio destinadas a las poblaciones que viven dentro y a la orilla de las AP deben ser realizadas sistemáticamente.
- Los programas de fortalecimiento de capacidades locales, apoyo a la creación de empresas forestales comunitarias, pago por servicios ambientales a favor de las poblaciones que realizan esfuerzos para que sus territorios mantengan sosteniblemente una alta calidad ambiental han mostrado generar impactos positivos (experiencias de Costa Rica, México y Guatemala).
- Como respuesta a la falta de recursos disponibles en las instituciones, se han ido desarrollando esquemas alternativos en los que la responsabilidad de obtener recursos, administrarlos y ejecutar las acciones para el manejo ambiental de las AP ha estado a cargo de diversos actores, entre ellos el Gobierno, la sociedad civil (Instituciones estatales, universidades, ONG, comunidades indígenas) y la cooperación internacional.
- Finalmente, la integración a nivel regional de los esfuerzos para el buen manejo de los ecosistemas de bosques, manglares y marino es indudablemente un gran tema de la política regional a nivel mesoamericano. Algunos ensayos de programas regionales como el Corredor Biológico Mesoamericano o el Sistema Centroamérica de Áreas Protegidas (SICAP) han mostrado también aprendizajes muy útiles en materia de desarrollo de buenas prácticas en la construcción de una gobernanza regional.

3.6. La evaluación y transparencia

Evaluar y comunicar los resultados de la construcción de nuevas políticas, reformas normativas y la efectividad de los programas que se llevan a cabo en materia de regularización de la tenencia y acceso a la tierra es sin duda una práctica importante para la construcción de buenas prácticas de gobernanza en la Región.

De acuerdo a lo ya señalado, existen en la actualidad pocos estudios que permiten conocer los impactos que están generando estos nuevos procesos de construcción e implementación de las políticas “post reformas agrarias”. Esta falta de datos está alimentando un cuestionamiento creciente en cuanto al impacto de los proyectos y

individuos, motivados solo por el interés personal y actuando independiente pero racionalmente terminan por destruir un recurso compartido limitado: El Común.

programas de regularización de la tenencia en materia de reducción de la pobreza y la sostenibilidad de los nuevos mecanismos de acceso asistidos por el mercado.

Por otra parte, es necesario contar con más información sobre la efectividad de los diferentes métodos de regularización de la tenencia y modernización del sistema de información sobre la tierra. Obtener datos precisos que permiten apreciar el costo - efectividad de diferentes soluciones técnicas es sin duda útil para que los países centroamericanos puedan aprender de sus propias experiencias, evitar repetir errores y aprovechar hallazgos.

Como la construcción de mejores prácticas de gobernanza pasa inevitablemente por incrementar la participación de diferentes sectores de la sociedad, se deben desarrollar iniciativas encaminadas a establecer sistemas de evaluación participativos, en el que la población no sólo opine sobre los programas sino pueda contribuir en el diseño e implementación de ejercicios de evaluación de políticas agrarias, iniciativas que algunos autores han llamado “Los Observatorios Ciudadanos”.

Comentarios Finales

En suma, en América Central existen tanto iniciativas relevantes en la construcción de gobernanza como tendencias inquietantes a las que esfuerzos de la sociedad civil, cooperación y gobiernos deben dar seguimiento. Desarrollar el concepto de buena gobernanza en la tenencia de la tierra y recursos naturales implica entonces que las sociedades de la Región asimilen las experiencias de un pasado cargado de crisis y reformas, ensayos y errores.

Este documento no pretende responder al gran número de preguntas que el proceso de construcción de las nuevas políticas agrarias está abriendo, sino proporcionar un marco de referencia sobre sus evoluciones y la situación actual. No obstante, creemos que tratar de responder a algunas de las interrogantes resulta un ejercicio útil para alimentar el debate sobre los elementos de la buena Gobernanza en la Región.

- ¿Cuáles son los factores mínimos que deben armonizarse a escala nacional y local para facilitar las reformas de las políticas de tierras a fin de responder a objetivos clave como la reducción de la pobreza y la sostenibilidad del medio ambiente? ¿Por qué no se están armonizando esos factores en la mayoría de los contextos nacionales?
- ¿Los esfuerzos para regularizar la tenencia de la tierra son sostenibles para los Gobiernos, el marco institucional y los sistemas de información sobre las propiedades pueden ser mantenidos y actualizados, a pesar de los cambios de gobierno? ¿Y cómo evitar la corrupción de las instancias de administración de tierra?
- ¿Cuáles son las opciones para mitigar los desequilibrios en el tamaño de la propiedad que siguen caracterizando la Región y frenando el desarrollo socio económico de los países? ¿Si la tendencia hacia la reconcentración se confirmara, cuales son las posibles intervenciones por realizar en los mercados y por quienes?
- ¿En qué medida los nuevos bancos y fondos de tierras están asegurando el acceso de estos medios a los pobres? ¿Por qué está resultando tan difícil proveer estos bienes públicos en forma durable? ¿Qué tipo de políticas deben acompañar estas iniciativas para que realmente puedan contribuir a la reducción de la pobreza? ¿Qué otras opciones de acceso son viables y puedan fomentar la equidad de género y el progreso de los derechos de los pueblos indígenas?
- ¿Si los conflictos de tenencia siguen representando un desafío importante para los estados y minan fuertemente la gobernabilidad, de qué manera las instituciones y la sociedad civil deben movilizarse para resolverlos? ¿Sólo los mecanismos alternativos o del dominio del derecho civil deben ser considerado o también la creación de códigos agrarios y de tribunales?
- ¿Cuál es el papel de los municipios y territorios indígenas en la construcción de las nuevas políticas agrarias, cuál puede ser su aporte en la construcción de mejores prácticas de gobernanza en tierra y los recursos naturales?, ¿El Estado debe solamente desconcentrar los servicios de administración de tierra en los departamentos y municipios o realmente descentralizar su operación a través de estas instancias?
- ¿Es posible fortalecer la participación de los diferentes sectores involucrados en el diseño, ejecución y evaluación de estos proyectos? ¿De qué manera?

Bibliografía

Bartra, A. La explotación del trabajo campesino por el capital, Editorial Macehual, Mexico 1979

Bartra, A. 2009. Paisaje después de la batalla, Los actores sociales rurales en el ocaso del sexenio, ensayo patrocinado por el CEDRASSA y realizado por el Instituto Maya

Carrera, J.A. 2000: Estudio de mercado de tierras en Guatemala, edición de Desarrollo Agropecuario, División de Desarrollo Productivo y Empresarial CEPAL

Cofré, J.A. 1995. El proceso de ordenamiento y titulación de la propiedad agraria reformada: Instituto Nicaraguense de la Reforma Agraria

Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 2000. La participación de pequeños productores en el mercado de tierras rurales en El Salvador, Serie Desarrollo productivo num 93, Amaya, H.E, Melgar S. A., M.A. Batres, Soto, M. Santiago de Chile, noviembre de 2000

Comision Nacional de Areas Protegidas de México (CONANP) Atlas de Areas protegidas de México. www.conanp.gob.mx

Comisión Nacional para el Desarrollo de Pueblos Indígenas (CDI), 2008: Los Pueblos Indígenas de México, Pueblos Indígena del México Contemporáneo, elaborado por Navarrete, F, disponible en http://www.cdi.gob.mx/index.php?Itemid=24&option=com_docman

Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOC). 2005. Propuesta De Reforma Agraria Integral, disponible en www.cnoc.org.gt/pdf/ReformaAgraria.pdf B

Coordinación de ONG y Cooperativas (CONGCOOP). 2005. Balance de la aplicación de la política agraria del Banco Mundial en Guatemala 1996-2005

De Janvry, A and Sadoulet, E, 2002 Land Reforms in Latin America: Ten Lessons toward a Contemporary Agenda1 by University of California at Berkeley

Deninger, K. 2010. Rising Global Interest in Farm Land, The world Bank, Washington EU, http://siteresources.worldbank.org/INTARD/Resources/ESW_Sept7_final_final.pdf

Doing Business 2010, Reporte sobre los registros de prtopiedades de 2006 a 2010 en <http://www.doingbusiness.org/>

Driven, M. 2002. Las prácticas de herencia de tierras agrícolas: ¿una razón más para el éxodo de la juventud?, Red de desarrollo agropecuario Unidad de Desarrollo Agrícola División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Serie Desarrollo productivo num 35, CEPAL Santiago de Chile, diciembre de 2002

FAO 1990 Censo Agropecuario 1990

FAO. 2008. Informe final de la evaluación externa de resultados del Fondo de Tierra y Joven Emprendedor Rural, de la Secretaría de la Reforma Agraria, México. Estudio coordinado por Azucena Díaz.

FAO. 2010. Global Forest Resources Assessment 2010

Fischer, G. and Sahah, M. 2010. "Farmland Investments and Food Security, Statistical Annex" Laxenburg, Austria, Report prepared under World Bank IIASA contract

Foro Tierra, Territorio y Dignidad (FTTD), 2006. Declaración final del Foro disponible en http://www.movimientos.org/cloc/fororeformagraria/show_text.php3?key=6595

García 1982. A Modelos operacionales de Reforma Agraria y desarrollo Rural en América Latina, IICA 1982

Griffiths, T. 2004 . Indigenous Peoples, Land Tenure and Land Policy in Latin America in Land Reform Bulletin 2004/1. FAO, Rome Italy, 2004.

Herrera, A. 1996. Mercado de Tierras en América Latina: su Dimensión Social, FAO, Roma (en la página Land Tenure de la FAO)

Herrera A. (2008), Central America Indigenous Peoples Lands Issues with focus on Guatemala, Honduras, Nicaragua and Panama, by Herrera, A. FAO contribution to the World Bank Land Policy Notes

Herrera K, sin fecha: Dossier resolución alterna de conflicto en América latina, Revista Sistemas Judiciales

Inter-American Development Bank (IDB), 1993. Economic and Social Progress in Latin America: 1993 report: Baltimore, Maryland, USA, Johns Hopkins University Press for IDB.

Kay, C. 1998. Latin America's agrarian reform: Lights and Shadows, Institute of Social Studie, The Hague,

International Food Policy Research Institute (IFPRI), 2009. Investigaciones a futuro, Proyección del potencial agropecuario en América Latina y el Caribe, Philip G. Pardey, Stanley Wood y Reed Hertford

Kaimowitz, D. 2003: Pobreza y bosque en América Latina, una agenda de acciones, Revista Forestal Centroamericana

Iyo, Joseph (1998), *An Oral History of Land, Property and Real Estate Development in Belize City (1961-1997)*. Belize: University College of Belize Press.

Lyo, Joseph. 1998. *An Oral History of Land, Property and Real Estate Development in Belize City (1961-1997)*. Belize: University College of Belize Press.

Macías, M.A. 2002. La Capital de la Contrareforma Agraria, el Bajo Aguan de Honduras. Editorial Guaymuras, Tegucigalpa, Honduras.

Melmed-Sanjak, J: 1998 Mercados De Tierras en América Central, artículo dentro del informe técnico del Banco Interamericano de Desarrollo (BID): Perspectivas sobre el mercado de tierras rurales en América Latina. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=354889>

Merlet. M. 2002: Fragilidad y límites de las reformas agrarias en América Central. Las enseñanzas de dos países: Honduras y Nicaragua. Basado en M. Merlet, en las fichas 8, 9 y 10 del "Cahier de propositions. Politiques foncières et Réformes agraires". IRAM - APM. Nov. 2002.

Ministerio de la Agropecuario y Forestal de Nicaragua (NAGFOR), 2010. Revista Forestal sobre el Plan Forestal Nacional, abril 2010

Molina, J. 1996. *Tierra y nada más la Reforma Agraria en Salvador y Nicaragua*, en Mercado y Políticas de Tierras, en Mercado y Políticas de Tierras, FAO, UNICAMP

Molina, J. 2001. Acceso a la tierra por medio del mercado: experiencias de Bancos de Tierras en Centroamérica, en la Revista Estudios Agrarios de la Procuraduría Agraria num 16, 2001

Munoz, J.A. (2010), "Experience of Land Access Projects in Latin America", Presentation at LCR Land Learning Event, World Bank, Washington DC, January 28.

Ortiz, P. 2010. Dilemas y desafíos de la autonomía territorial indígena en Latinoamérica, en Podemos ser autónomos? Pueblos indígenas vs Estado en Latino América, Intercooperation, RRRI, Quito 2010

Pacheco, P., Stoen, M.A., Barner, J., Etter, A., Putzel, L., Vera Díaz, M.C.2010 La transformación de los paisajes forestales en América Latina, Documento preparado para el taller de Oaxaca sobre Gobernanza de Bosques, descentralización y REDD+ en América Latina y Caribe, septiembre 2010, Oaxaca, México.

Palmer D. et Al 2009: Towards improved land governance, Land Tenure Working Paper 11, FAO, Septiembre 2009

Pelupessy, W. 1996. Agrarian Transformation and Economic adjustment in El Salvador. Latin American Research Review

PROCASUR 2009, Sistematización de experiencia juventud y Tierra: Fondo de tierra e instalación del Joven Emprendedor (FTJER), Fabrice Edouard

Proenzo, F. 2006. Information systems and Land Administration by, 6th Report in the Series Investment Support to the Development of Information and Communication Technologies to Reduce Rural Poverty in Latin America and the Caribbean, FAO-CP, Roma

Reydon, B.P., Plata, L.E.A. 1996. La Intervención en el Mercado de Tierras: Posibilidades y limitaciones en Mercado y Políticas de Tierras, FAO, UNICAMP

Royo Aspa, A. 2003. La Reforma Agraria en Costa Rica (1962-2002): balance de las intervenciones estatales en el canton de Osa.(Sección Costa Rica). Revista de Historia July 01, 2003.

Rubén, R. 1990: *Campesino y Reforma agraria en el Salvador* Facultad de Economía y Econometría de Amsterdam. The Netherlands.

Secretaría de Asuntos Agrario de Guatemala (SAA), 2009. Memoria de labores 2009, Presidencia de la República de Guatemala

Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas (SICAP) 2003, Informe Regional de avance en el cumplimiento del Convenio sobre la Diversidad Biológica

Transparencia Internacional 2009.. Reporte anual 2009
http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2010/ar_2009

Toledo V.M, et al. 2003. Biodiversidad y pueblos indios en México y Centroamérica artículo es una síntesis de los principales resultados del estudio Atlas etnoecológico de México y Centroamérica, proyecto realizado por el Instituto de Ecología de la UNAM y Etno-ecología, A.C. con el apoyo del Banco Mundial

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO 2010: Red Mundial de Reservas de la Biosfera http://portal.unesco.org/science/es/ev.php-URL_ID=6433&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

Van Dam, C. 2010. Territorios indígenas y REDD+ en América Latina, Oportunidad o Amenaza? Documento preparado para el taller de Oaxaca sobre Gobernanza de Bosques, descentralización y RED+ en América Latina y Caribe, septiembre 2010, Oaxaca, México.

World Bank. 2004: Project Apraisal Documento of Land Administration Project in Honduras

World Bank (WB), Banco Mundial 2005: PACTA, Desarrollo rural en Honduras por medio del acceso a tierra y Fomento de las empresas productivas, de Tomas Korczowski, Hiska N. Reyes, F Galeano y F Pichon Revista En Breve, julio 2005 num 75

World Bank (WB), 2006. Mexico Decentralization of Rural Development Programs Document prepared by Caballero, J.M. May 30, 2006

World Bank 2010: IEG performance assessment of three projects, EL SALVADOR, Land Administration Project (LOAN NO. 3982), GUATEMALA, Land Administration Project (LOAN NO. 4415), GUATEMALA, Land Fund Project (LOAN NO. 4432)
http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/07/22/000334955_20100722033120/Rendered/INDEX/553410PPAR0P001e0note030project0IDs.txt

World Economic Forum, the Global Competitiveness Report 2009-2010. Encuesta de opiniones 2008–2009 Clasificación sobre 133 países