

# La reforma agraria: ¿sigue siendo imprescindible o es un anacronismo?

*Cristina M. Liamzon*

---

## Introducción

En enero de 1994, estalló en México una revolución que se gestaba desde hacía décadas en el Estado sureño de Chiapas. El día de Año Nuevo, la población indígena de la región se rebeló para reclamar la reforma agraria –algo que se había iniciado en México como consecuencia de la revolución de 1910-1917, pero que nunca había alcanzado a Chiapas–. Las otras reivindicaciones de los rebeldes estaban relacionadas con el desarrollo, la democracia y el respeto: todas ellas, reivindicaciones que habían sido ignoradas durante siglos (Cattanea, 1994).

Existen historias similares en otros lugares de América Latina, Asia y África. Muchos campesinos pobres, que trabajan como pequeños agricultores, arrendatarios o trabajadores sin tierras, son despojados de las tierras que cultivan. Éstas pasan a manos de terratenientes a cambio de poca o ninguna compensación, de bancos con los que están muy endeudados, o de compañías y corporaciones transnacionales que compran tierras para incrementar su producción agroindustrial. Estos agricultores se quedan con muy poco o ningún medio de sustento ya que el Gobierno ha sustituido la reforma agraria por programas rurales menos controvertidos y ha buscado diferentes modelos y enfoques para promover el desarrollo. Numerosos campesinos acaban convirtiéndose en trabajadores agrícolas sin tierras, vendiendo su fuerza de trabajo a cambio de salarios que apenas les permiten subsistir y, de este modo, perpetuando el círculo del hambre y de la pobreza.

La pobreza sigue aumentando, especialmente en las zonas rurales. En 1980 se calculaba que había 780 millones de pobres, hoy en día se calcula que más de 800 millones de personas en el mundo no tienen recursos para alimentarse adecuadamente. En los países del tercer mundo, gran parte de la población pobre vive en núcleos rurales. A pesar de ser heterogénea, esta población comparte ciertos problemas como: el acceso limitado a los bienes materiales, a la salud básica y a los servicios de educación, así como la vulnerabilidad ante los factores medioambientales (FAO, 1986).

Sin embargo, hace 16 años, en julio 1979, se reunieron 145 Gobiernos en Roma para comprometerse a una Declaración y a un Programa de Acción en la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (WCARRD). La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) celebró esta conferencia con el fin de aliviar la pobreza rural y adoptar políticas que favorecieran un crecimiento equitativo y participativo. El párrafo 8 de la declaración estipula que «el desarrollo rural requiere la distribución equitativa y la utilización eficaz de la tierra, el agua y otros recursos productivos y una amplia participación en el poder político y económico» (FAO 1979). Entonces se consideraba que la reforma agraria era fundamental para el desarrollo rural y social, y para la estabilidad política. La reforma agraria instigaría el desarrollo rural, que estimularía el sector agrícola y, que a su vez, conduciría a un aumento en el producto interior bruto. No obstante, poco después se dejó de dar importancia a la reforma agraria como política y desde entonces prácticamente no forma parte de las prioridades internacionales en el campo

del desarrollo. En conferencias y cumbres mundiales más recientes, la reforma agraria no ha captado el interés y la atención de los que tienen capacidad de definir políticas. Desde 1991, se considera que sólo dos países siguen llevando a cabo reformas agrarias como elemento importante de la agenda política del Gobierno: Filipinas y Zimbabue (Milizec 1995), aunque ahora también Sudáfrica, bajo la presidencia de Nelson Mandela, está ejecutando un programa importante de reforma.

El objeto de este artículo es analizar por qué la reforma agraria ha desaparecido casi totalmente del escenario del desarrollo internacional y las razones por las cuales ésta se debe reincorporar al debate, y también por qué muchos Gobiernos deben adoptarla como política de desarrollo en sus países. La reforma agraria sigue siendo una necesidad imperiosa en muchos países del Tercer Mundo, ya que la persistente desigualdad impide garantizar la seguridad alimentaria y el sustento rural, y erradicar la pobreza. Más adelante el artículo describe el caso de Filipinas como ejemplo de reforma agraria. Se trata de una iniciativa tripartita en la que organizaciones populares, organizaciones no gubernamentales (ONG) y el Gobierno están logrando grandes avances. Sin embargo las organizaciones populares, las ONG, y otros defensores del programa tendrán que superar muchos obstáculos antes de alcanzar una implementación eficaz y completa del programa. Este caso demuestra cómo el compromiso y el esfuerzo conjunto por parte del Gobierno y de las organizaciones de la sociedad civil, actuando dentro de un marco legal y democrático, pueden conseguir logros significativos en la reforma agraria.

### **Una definición de la redistribución de las tierras y la reforma agraria**

Los términos *distribución de las tierras y reforma agraria* se han utilizado, y se siguen utilizando, indistintamente. Brown y Thiesenhusen (1983) definen el primero como «la redistribución de la propiedad con el fin de obtener un acceso más equitativo al agua y a la tierra» mientras que el segundo es «la redistribución de las tierras acompañada de medidas diseñadas para que el sector reformado sea más productivo». Por lo tanto *la reforma agraria* se refiere a un programa integrado de sistemas de distribución. El Ghonemy (1989) recalca esta distinción y define la redistribución de las tierras como «una clara demostración de compromiso político para abolir la explotación y enfrentarse a la pobreza rural», mientras que normalmente el término reforma agraria se refiere a «acuerdos sobre la redistribución de terrenos públicos, el registro de las tierras, el control de las rentas, el crédito, etc.». Sin embargo añade que «sigue existiendo una distribución sesgada de la tierra y el poder en el mundo rural, no ha habido una verdadera reforma agraria».

La reforma agraria se refiere al traspaso de poder de los que tradicionalmente han disfrutado de una posición política y económica ventajosa, como terratenientes, prestamistas y comerciantes, a favor de los pequeños agricultores, los arrendatarios, y los trabajadores rurales sin tierras. Esta definición da prioridad a la redistribución ante otro tipo de reformas. Éste es el contexto en el que se debe evaluar el éxito de las reformas agrarias.

### **Un interés decreciente por la reforma agraria**

Es evidente que hasta los años ochenta la redistribución de las tierras era un tema prioritario en el ámbito del desarrollo, sobre todo con la celebración de la WCARRD

en 1979 y la aprobación del Programa de Acción de la WCARRD, más conocido como la Carta de los Campesinos. En 1974, el Banco Mundial afirmó que la redistribución de las tierras «ayuda a solucionar el problema de la pobreza rural y sin ella sería difícil avanzar hacia la reducción de la pobreza en las zonas rurales» (Banco Mundial, 1974:11). En ese mismo año, las directrices del Banco con respecto a los préstamos a países en desarrollo estipulaban claramente que «el Banco no apoyará proyectos que no incluyan una reforma agraria en los países donde el aumento de la productividad dependa de la misma».

El interés por continuar con las reformas agrarias disminuyó a mediados de los ochenta como consecuencia de lo que el Ghonemy denomina un cambio en «las ideologías operativas de los principales países occidentales y de las instituciones internacionales». Las políticas de Ronald Reagan, como presidente de los EE.UU., y de Margaret Thatcher, como Primera Ministra británica, acarrearón un cambio radical hacia el crecimiento económico y las fuerzas de mercado, en especial hacia los intereses de las grandes compañías, mientras que se reducía la intervención del Gobierno excepto para amparar a las grandes empresas. Las políticas internas de EE.UU. y Gran Bretaña tenían una gran influencia sobre las instituciones internacionales, como el Banco Mundial, que estaban bajo el dominio de estos países. En poco tiempo se dejaron de lado estos programas y los asuntos relacionados con la redistribución. En su lugar, se apoyaba la liberalización del comercio, los cultivos de exportación y otras políticas relacionadas. Al mismo tiempo, las dificultades cada vez mayores para repagar las deudas, la inflación, el déficit en la balanza de pagos y las políticas de ajuste estructural condujeron a muchos Gobiernos del Tercer Mundo a la bancarrota, impidiendo afrontar los requerimientos del servicio de la deuda o los programas sociales para los pobres. Los países del Tercer Mundo se vieron cada vez más obligados a dejar de lado los programas de desarrollo rural e implementar otros nuevos, diseñados para aumentar la producción de cultivos para la exportación, con el fin de pagar su deuda externa. Por consiguiente había pocas posibilidades de continuar con la reforma agraria. A medida que se amplía y se profundiza la globalización de la economía, las compañías transnacionales, cada vez incorporan más tierras para producir cultivos de alto valor para la exportación, aportando razones adicionales para que la reforma agraria pierda fuerza.

Hacia 1987, varios estudios de la FAO demostraban que los pequeños agricultores cada vez tenían menos acceso a las tierras. Aumentó el número de personas sin tierra y con propiedades muy pequeñas, a la vez que seguía habiendo enormes diferencias en el tamaño de las propiedades.

Melizcek sostiene que la reforma agraria ya no forma parte de la agenda del desarrollo porque hay pocos casos que hayan tenido éxito. Como causas principales de este fracaso menciona la mala ejecución de los programas de reforma, especialmente en América Latina y América Central, y la falta de capacidad y de voluntad política de los Gobiernos para llevarlos a cabo. En países como Brasil, Chile, Bangladesh y Pakistán sólo se redistribuyó una pequeña proporción del excedente de tierras, que además solía ser de mala calidad.

## **Fundamentos de la reforma agraria**

La razón más citada en pro de la reforma agraria es la justicia social. Una reforma agraria redistributiva y otras medidas relacionadas revierten la injusticia y la explotación que, durante siglos, han caracterizado las relaciones sociales y de

producción entre campesinos y terratenientes. La reforma agraria permite que, tanto arrendatarios como trabajadores sin tierra, puedan poseer tierras que ellos, sus padres y sus antecesores han cultivado desde siempre. Los defensores de la reforma destacan que el Gobierno debe asegurar los derechos de propiedad y proporcionar servicios de apoyo que favorezcan a los pobres de zonas rurales. A fin de cuentas, la redistribución de las tierras equivale a la redistribución del poder económico y político. La reforma agraria implica un cambio en estos poderes y crea espacios para la democratización.

Al contrario de lo que piensa la mayoría, muchas propiedades –sobre todo en el Tercer Mundo– no fueron adquiridas por medio de las transacciones de mercado habituales. Más bien, muchos estudios demuestran que los factores políticos e institucionales han prevalecido a la hora de determinar los derechos de propiedad. Consideremos por ejemplo, las grandes propiedades que los colonizadores entregaron a sus súbditos en el periodo colonial; las tierras confiscadas por el Gobierno y entregadas a terratenientes para asegurar su apoyo; la acumulación de propiedades a través de conexiones políticas. Un estudio filipino revela «el carácter extraordinariamente dudoso de las reclamaciones que presentan los terratenientes actuales con relación a la propiedad de tierras» (Putzel, 1990). Además, existe una gran cantidad de ejemplos sobre cómo los factores institucionales, como políticas gubernamentales, han seguido favoreciendo los intereses de los sectores acomodados, ofreciendo pocas oportunidades a los pobres para mejorar su situación. Sólo basta fijarse en la larga lista de levantamientos rurales que han tenido lugar a lo largo de los años, además de otros más recientes como la revuelta de Chiapas o la masacre sistemática de pueblos indígenas y poblaciones campesinas en Guatemala durante los años setenta y comienzos de los ochenta.

No obstante, la ética y la justicia social no son los únicos motivos para llevar a cabo una reforma agraria, por mucho que esta idea atraiga a los reformistas sociales. En países muy pobres donde se han implementado programas de reforma, hay pruebas que demuestran que la redistribución de las tierras y los servicios de apoyo han contribuido poderosamente a aliviar la pobreza. La reforma agraria es fundamental para resolver el problema de la pobreza ya que en las comunidades rurales, la pobreza y la falta de tierras están estrechamente relacionadas. La redistribución de las tierras conlleva una redistribución de los activos productivos. A su vez, ésta fomenta la redistribución de los salarios y mejora las condiciones de vida de los más pobres, sobre todo con relación a la seguridad alimentaria, sin reducir la producción total a largo plazo.

Los agricultores, víctimas durante largo tiempo de la impotencia que resulta en una ‘cultura del silencio’, recobran el sentido de la dignidad y de la autoestima cuando las tierras que trabajan les pertenecen. Cambian las relaciones sociales históricamente desiguales y de dependencia entre patrones y arrendatarios y hacen que sea posible un mayor equilibrio social, económico y de poder político, por consiguiente fortalecen el proceso de democratización.

Aunque hay ejemplos de países donde los programas de redistribución han fracasado, también hay muchos donde la reforma agraria ha obtenido resultados positivos y ha sido un factor decisivo en la reducción de la pobreza, como por ejemplo en China, Laos, Vietnam y Egipto. En algunos casos, la reforma agraria ha contribuido a impulsar el despegue de la economía como en el caso de Corea del Sur, Japón y Taiwán. El compromiso del Gobierno y la voluntad política han sido factores que han determinado el éxito de las reformas en éstos y en otros casos.

## El caso de Filipinas

Filipinas es uno de los pocos países del mundo donde se considera que todavía existe un amplio programa gubernamental de reforma agraria. Durante siglos, la acumulación de propiedades por parte de la élite provocó amplia agitación campesina. Los campesinos, motivados por la esperanza de poseer sus propias tierras algún día, fueron el núcleo de la revolución filipina por la independencia, que comenzó en 1896, y de las luchas nacionalistas durante la Segunda Guerra Mundial, que constituyeron la base del Partido Comunista y el Nuevo Ejército Popular. La agitación campesina obligó a los Gobiernos anteriores a llevar a cabo ciertas reformas en el sector agrario. A lo largo de los últimos 30 años, se han aprobado varias leyes destinadas a redistribuir la tierra y a garantizar que los agricultores arrendatarios tuvieran la tenencia asegurada. Entre ellas se encuentran el Código de Reforma Agraria de 1963 (Ley de la República n° 3844), enmendado en 1971 por el Código de Reformas Agrarias (Ley de la República n° 6389) y el Decreto Presidencial del 27 de octubre de 1972, después de que el expresidente Marcos proclamara la ley marcial. Estas leyes no satisficieron las necesidades y demandas de los campesinos, y la falta de voluntad política de las administraciones competentes, con el apoyo de la aristocracia rural, dificultó su implementación. La pobreza, mayoritariamente en las zonas rurales, se intensificó en los años setenta y hoy día sigue siendo una realidad generalizada.

Tras la revolución de 1986 que derrocó al Gobierno del presidente Marcos, las ONG y las organizaciones populares tenían la esperanza de que finalmente se oyeran las voces de los campesinos, que pedían justicia y una verdadera reforma agraria. La nueva presidenta Corazón Aquino, ansiosa por obtener el apoyo de los campesinos, convirtió su programa de reforma agraria en el eje central de sus políticas. Poco después de que llegara al poder, se organizaron amplias consultas, conocidas como las CNRADR (Consultas Nacionales sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural) en las que participaron grupos de campesinos, ONG y académicos de los ámbitos local, municipal y regional. Éstas dieron lugar a una serie de recomendaciones políticas que después se presentaron a altos cargos oficiales para que aconsejaran al Gobierno sobre la política de reforma agraria y su puesta en marcha. Unas doce federaciones regionales y nacionales de campesinos, que representaban a un amplio espectro de grupos e ideologías, se unieron para formar una coalición llamada Congreso para la Reforma Agraria Popular. Este lobby de campesinos formuló un Código de Reforma Agraria Popular (PARCODE) sobre el que basaban sus reivindicaciones políticas. Sin embargo, a pesar del clamor y las expectativas del sector agrícola y de las ONG, el esperado programa de reforma que pasó por la legislación filipina –la Ley para una Reforma Agraria (CARL\*) también conocida como Ley de la República n° 6657– acabó siendo una versión muy diluida del PARCODE.

A pesar de que muchos campesinos vieran la CARL como «otra traición», varios grupos y sus seguidores descubrieron que podían utilizar esta ley para impulsar el programa existente, a la vez que seguían haciendo presión política para mejorarla. Como consecuencia, en 1989, la Asociación Filipina para el Desarrollo de los Recursos Humanos en Áreas Rurales (PhilDhrra\*\*) inició la Asociación Tripartita de las organizaciones populares, las ONG y el Gobierno para la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural (TriPARRD\*) en tres provincias piloto en las regiones de Antique, Bukidnon y Camarines Sur (ABC), una región de cada uno de los tres archipiélagos más grandes del país. La creación de una asociación tripartita para facilitar la reforma agraria representa un modelo de colaboración y participación que está obteniendo resultados alentadores.

## **Una asociación para la reforma agraria**

Para instalar la TriPARRD, la PhilDhrra realizó un amplio proceso consultivo entre organizaciones populares, ONG y organismos gubernamentales. Las organizaciones populares y las ONG que operaban en cada una de las provincias elegidas mantuvieron numerosas discusiones sobre cómo colaborar, por primera vez, en un proyecto local a gran escala. Se reunieron con funcionarios de todos los niveles ya que su apoyo era esencial para que el programa se ejecutara con éxito. Las reuniones implicaron al Banco de Tierras para la financiación y a varios organismos gubernamentales, entre ellos, el Departamento de Reforma Agraria (DRA) y el Departamento de Recursos Naturales y Medio Ambiente (DRNM), responsables de los terrenos públicos. También se creó un comité de asesoría técnica a escala nacional, compuesto por representantes de ONG y organizaciones populares y de grandes institutos universitarios de investigación, que ayudó a guiar la ejecución de cada fase del programa. Esta infraestructura social fue un elemento fundamental para señalar las bases para la implementación del proceso. Los tres grupos de actores –las ONG, las organizaciones populares, y el Gobierno– institucionalizaron sus relaciones de trabajo con el fin de llevar a cabo una reforma agraria coordinada y basada en las necesidades de la comunidad. Por ello, organizaron actividades conjuntas de formación para trabajadores de campo, tanto del Gobierno como de las ONG. A pesar de la desconfianza inicial, se estableció una relación de colaboración favorable, encaminada a alcanzar una reforma agraria más significativa.

La TriPARRD organizó actividades prototipo en las tres provincias con el propósito de adquirir la experiencia y los conocimientos necesarios. Posteriormente éstos se usarían como orientaciones para las otras provincias. Para la primera fase, se seleccionaron 28 emplazamientos. La dirección advirtió que la sistematización del proceso de titulación de las tierras y el traspaso de propiedades debía ser parte integral del programa. Como resultado se editaron varios manuales para racionalizar estos procesos y para dirigir las fases sucesivas en las áreas cubiertas por el programa.

La *Fundación Ford*, con sede en los Estados Unidos, la ONG holandesa CEBEMO y posteriormente el Gobierno holandés, aportaron los fondos necesarios para la primera fase, sobre todo para el proceso consultivo, la estructura y los mecanismos del programa y las pruebas piloto en las tres provincias. En 1992, el programa se había ampliado a la provincia de Quezón gracias al apoyo del Gobierno alemán; en 1994, llegó hasta Iloilo y Davao del Norte con el apoyo del Gobierno holandés. El programa TriPARRD ha servido como modelo para solicitar apoyo financiero para programas de reforma agraria a tres importantes organismos –la Unión Europea, el Gobierno belga y el Banco Mundial– y desde 1995-1996 cubre otras 18 provincias.

Las ONG y las organizaciones populares lideran el TriPARRD, mientras que el Gobierno, hasta ahora favorable al programa, proporciona un apoyo crucial. En junio de 1993, el DRA lanzó su propia «estrategia tripartita», siguiendo el ejemplo de tripartidismo del la TriPARRD, proponiéndose desarrollar 1.000 «Comunidades de Reforma Agraria».

## **Lecciones para el futuro**

Durante sus primeros seis años, la TriPARRD presume de haber facilitado el traspaso de tierras a los agricultores beneficiarios en más de un 60% del área seleccionada en las provincias piloto. En cada zona piloto operan más de 50 proyectos a pequeña escala, orientados a mejorar la capacidad productiva y a incrementar los niveles de ingresos de los nuevos beneficiarios de la reforma agraria. Uno de los objetivos principales del programa TriPARRD, ayudar a organizar y/o fortalecer a los grupos beneficiarios, ha instigado la creación de más de 30 organizaciones populares en las 28 comunidades de reforma agraria y en las federaciones provinciales de agricultores. Se espera que este aumento en la capacidad organizativa mejore la influencia de los agricultores sobre la formulación de políticas y mejore sus negociaciones con los funcionarios del Estado. El TriPARRD ha servido como modelo para solucionar problemas en las tierras altas y con comunidades tribales, que ha conducido al lanzamiento de la Asociación Tripartita para el Desarrollo de Tierras Altas (TriPUD\*).

Por lo tanto, el programa TriPARRD ha logrado un éxito notable, al que han contribuido muchos factores. Uno de ellos ha sido la colaboración entre las ONG, las organizaciones populares y cuatro institutos de investigación, con el fin de poner en marcha un programa común a pesar de la presencia de muchas limitaciones y obstáculos. Hasta cierto punto, el apoyo de funcionarios clave del Estado, sobre todo en los planos regional, provincial y local, ha sido de un valor incalculable a la hora de movilizar la burocracia. El oportuno apoyo externo de varios donantes, que estuvieron dispuestos a confiar e invertir en un proceso novedoso, también impulsó el programa en el plano nacional y local.

Sin embargo, un estudio reciente sobre los progresos del TriPARRD en una de las provincias piloto demuestra que el programa también tiene sus puntos débiles: de los Reyes y Jopillo (1994) mantienen que su principal debilidad ha sido la falta de trabajo organizativo para empoderar a los agricultores beneficiarios, algo que les ha impedido obtener los máximos beneficios de la reforma agraria y de su propio desarrollo. Los agricultores que se organizan tienen más posibilidades de sacar provecho del proceso de reforma. Aunque las ONG sostienen que su ventaja comparativa sobre el Gobierno es su capacidad para organizar y movilizar a las comunidades, se han observado deficiencias en la organización y capacitación de las comunidades en diversas áreas. En parte, esto se debe a una falta de organizadores capacitados para trabajar de modo continuado con las comunidades beneficiarias.

Otro problema es que, en esta misma provincia, sólo se ha transferido con éxito la mitad del número fijado de títulos de propiedad, a pesar de la colaboración entre las ONG y el DRA. Los organizadores comunitarios tuvieron que adentrarse en el proceso de traspaso de títulos de propiedad y después formar a los beneficiarios de la reforma agraria para que se encargaran del tedioso trabajo burocrático. Los engorrosos requisitos burocráticos retrasaron el proceso de traspaso de títulos, especialmente en el ámbito nacional.

En parte, las ONG no conocían suficientemente bien el proceso ni las áreas en las que operaban, algo que también retrasó el traspaso de los títulos. No obstante, la frustración de los agricultores y de las ONG llevó al DRA a redactar un manual para agilizar los pasos y recomendar los procedimientos que ya habían sido revisados.

La TriPARRD ha incorporado temas de género y ha utilizado la organización comunitaria como estrategia clave para introducir métodos de trabajo equitativos en las comunidades beneficiarias. Pero aunque se haya logrado sensibilizar a los miembros de las organizaciones populares, aún queda mucho por hacer. La «Crítica Feminista de la Tecnología TriPARRD», elaborada por la PhilDhrra (Matammu,

1996), señala que uno de sus temas pendientes es identificar las necesidades sentidas por la mujer y activar comités de género para que respondan a las mismas.

### **Las próximas tareas**

En la actualidad, la TriPARRD se desarrolla en un clima político favorable a la reforma agraria. Sin embargo, el Congreso, dominado por terratenientes, busca maneras de resistirse a la expansión de la reforma más allá de los límites actuales. A las organizaciones populares y a las ONG les preocupa que los legisladores con intereses en las tierras influyan en las decisiones de otros legisladores con respecto a la reforma agraria. Un vacío legal en la CARL, que establecía que las fases del programa durarían diez años, está abriendo camino a aquellos que tienen intereses en la tierra para crear medidas en contra del programa. Siguiendo el camino de los países vecinos, el Gobierno filipino actual pretende obtener el status de NIC\*. Esto está produciendo un cambio en sus prioridades, que dejan de estar basadas en la igualdad para ser guiadas por el mercado. Ya hay señales que presagian que, en Filipinas, la reforma agraria es un programa cada vez más limitado y menos amplio. En su lugar, se está promocionando la eficiencia agrícola conforme al modelo de la agroindustria agropecuaria como principal política agrícola del país. El objetivo es aumentar la producción de exportaciones e incrementar la eficiencia, en particular del sector agrícola. Potenciar la productividad de los pequeños agricultores y de sus propiedades puede no verse necesariamente como la manera más eficaz de expandir la agricultura comercial.

Hasta la fecha, el Gobierno ha completado casi todos los traspasos de las tierras dedicadas al cultivo de arroz y de maíz y el traspaso de tierras públicas previsto por el programa de reforma de Marcos de 1972. La prueba más decisiva de la voluntad política del Gobierno y de su capacidad para llevar a cabo la siguiente fase del programa será la redistribución de las tierras de propiedad privada de más de cinco hectáreas –que ha sido la sección más polémica de la ley–. El Gobierno debe garantizar un flujo constante de recursos financieros, humanos y morales para adquirir tierras y otros servicios de apoyo como infraestructura rural, extensión de crédito y mercados, sobre todo teniendo en cuenta que el Gobierno de Ramos quería que Filipinas formara parte del siguiente grupo de los NIC de la región en el año 2000. El hecho de que los recursos destinados a la compra de tierras y de otros servicios sean cada vez más limitados hará que el DRA cada vez tenga más dificultades para implementar las siguientes fases del programa, a menos que se renueve el apoyo político y financiero del Gobierno o de otras fuentes.

Los modelos de programas de reforma agraria como la TriPARRD ofrecen lecciones valiosas sobre cómo movilizar los esfuerzos de las ONG y las organizaciones populares para facilitar el proceso de reforma. No obstante, continúan siendo insuficientes para asegurar la ejecución de programas de reforma en el país. Aquí incluimos la necesidad de ampliar la base de campesinos que, a pesar de los obstáculos, están de acuerdo con la reforma y comprometidos con su ejecución. También implica una consolidación de la organización de las bases campesinas, con el fin de reforzar su voz para que la oigan los políticos y los funcionarios del Estado. El hecho de que los campesinos no puedan hablar de forma unitaria y que estén divididos entre ellos es una de las principales razones por las que los legisladores no se han tomado en serio el programa de reforma agraria. Éste es un gran reto para las ONG que trabajan en las áreas rurales, que necesitan reforzar su capacidad de



organización y de movilización con el fin de fomentar la creación de grupos campesinos.

Dada la creciente y cada vez más fuerte oposición de los terratenientes –aliados con los funcionarios del Estado y con las compañías agropecuarias, incluyendo corporaciones transnacionales– se necesita un esfuerzo mucho más coordinado para conseguir que nuevos sectores de la sociedad civil apoyen la reforma agraria, aparte del trabajo ya realizado por las ONG y las organizaciones populares. Se debe encontrar una manera para movilizar a los medios de comunicación, el mundo académico, la Iglesia e incluso los empresarios progresistas y funcionarios del Estado, e impulsarles a ser proactivos en la promoción del programa. Es muy difícil conseguir el respaldo de un público que no está comprometido ni preocupado por el tema. Se debe convencerle de que éste es el único camino para resolver los problemas centenarios de agitación social y de pobreza en las zonas rurales de Filipinas. En el caso contrario será difícil preservar los cambios que se han logrado en los últimos años –lo cual condenaría al fracaso el futuro de una reforma agraria significativa.

Cada vez se presentan más argumentos contra la reforma agraria y sus defensores deben tener la capacidad de rebatirlos. Por ejemplo, la oposición se apresura a destacar que la reforma agraria no sólo es costosa sino que ofrece pocas garantías de que los agricultores puedan aumentar la productividad como para suplir sus propias necesidades alimenticias y las del país. Mantiene que los pequeños agricultores no obtienen suficientes beneficios de sus propiedades, afirmación que ya ha desmentido la experiencia en varias zonas piloto del TriPARRD. Los agricultores miembros de la *Alamat Multipurpose Cooperative* de las provincias de Camarines del Sur, que gracias al TriPARRD se han beneficiado de la reforma agraria, han empezado a experimentar con la diversificación de sus cosechas y la comercialización directa de sus productos, y han visto un incremento modesto de sus ingresos.

Algunos temen que el proceso de reforma causará fragmentación que reducirá el nivel de producción, y que retrasará el progreso de Filipinas hacia el status de NIC. Ciertos funcionarios del Gobierno, los grandes propietarios, las corporaciones agropecuarias y las empresas en general han expresado su temor por este hecho. Su protesta está alimentando un movimiento favorable a detener la reforma agraria. Otros debates se centran en encontrar maneras más efectivas que la redistribución de las tierras para tratar el tema de la pobreza rural, como por ejemplo crear empleos rurales que garanticen salarios regulares. A menudo se observa que, debido a la presión demográfica, no hay suficientes tierras para distribuir a todos aquellos que lo necesitan y que se precisa un enfoque completamente diferente para reducir la pobreza. Otro argumento en contra cita el ejemplo de los agricultores que, inmediatamente después de haber adquirido sus títulos, venden sus parcelas de tierra.

Con la creciente oposición a la reforma agraria, incluso entre los progresistas, es necesaria más vigilancia aún por parte de las ONG, organizaciones populares y defensores del proceso de reforma. Como dice un defensor y experto filipino de la reforma agraria, Fr. Antonio Ledesma, SJ, «Las inquietudes sobre el GATT\* y las redes de seguridad, el desarrollo sostenible y la participación democrática, destacan aun más la necesidad de una rápida implementación y un traspaso de poder a las pequeñas comunidades de agricultores».

Como afirma Thiesenhusen «la visión filipina de que pronto se convertirá en un ‘tigre’ pasa por alto el hecho de que al menos Corea del Sur y Taiwán llevaron a cabo una reforma agraria considerable e igualitaria previa a su robusta industrialización y al inicio de rápido crecimiento» (Thiesenhusen, 1990). La reforma agraria proporciona los cimientos para obtener la base agroindustrial que necesita el país, a la vez que

garantiza la seguridad alimentaria a escala local y nacional. Se debería llevar a cabo en un marco de una estrategia de desarrollo rural sostenible, en el cual los agricultores que se han convertido en propietarios de las tierras que trabajan, las cultivan intensivamente, de manera diversificada y sostenible y en un marco de desarrollo agroindustrial. La lucha por alcanzar los objetivos de la reforma agraria obliga a que haya un cambio en las prioridades actuales del Gobierno, que favorecen un tipo de crecimiento económico que no se basa en la igualdad, la protección del medio ambiente y la autonomía en el ámbito local. Éstos son sólo algunos de los asuntos que deben abordar colectivamente los defensores de la reforma agraria para rebatir a la oposición. Sin ello, la reforma no puede avanzar.

### **El futuro de la reforma agraria en otros países**

Los grupos campesinos y las ONG que los apoyan en muchos países del Sur continúan pidiendo redistribución de las tierras o reforma agraria, ya que no se le otorga la prioridad que se merece en la política del desarrollo porque ha sido dejada de lado por un marcado cambio en los años 1980, dirigido al crecimiento económico y la liberalización a toda costa, a expensas de la mayoría de los países y las personas pobres del Sur. En el Foro Global de ONG sobre la Seguridad Alimentaria durante la celebración del cincuentenario de la FAO que tuvo lugar en Quebec en 1995, las ONG y organizaciones populares, sobre todo del Tercer Mundo, plantearon claramente la necesidad de renovar los esfuerzos por reincorporar la reforma agraria al frente de la agenda internacional del desarrollo.

La Cumbre Mundial de la Alimentación de la FAO en noviembre de 1996 –que está teniendo lugar mientras se publica esta edición– representa una oportunidad para recalcar la importancia de la seguridad alimentaria, a través de la reforma agraria, en los hogares rurales y otros sectores vulnerables de las áreas rurales. Cuando los pequeños productores sepan que la tierra que trabajan les pertenece, estarán más motivados para invertir en ella con el fin de mejorar su productividad agrícola.

Empezando por el WCARRD, hasta la Cumbre Mundial de la Alimentación, se debe recordar al mundo que si se puede hacer frente al problema del hambre, la pobreza y la desnutrición en el Tercer Mundo, el remedio no consiste en arreglos tecnológicos como la Revolución Verde, a no ser que vayan unidos a soluciones sociopolíticas. Temas de igualdad como la reforma agraria redistributiva y otras reformas agrícolas son imperativos políticos que se deben continuar persiguiendo de manera activa.

### **Bibliografía**

**Brown, M. y Thiesenhusen, W.**, FAO LR Núm. 1 y 2, Roma, 1994.

**Cattanea, A.T.** «Raining stove: Chiapas rebels fight for agrarian reform» en FAO CERES 148, Roma, Julio-Agosto 1994.

**FAO**, *WCARRD Declaration*, Roma, 1979.

**el Ghonemy, M.R.** *The Political Economy of Rural Poverty – The Case for Land Reform*, Routledge, New York, 1989.

**Matammu, L.** «Feminist Critique of PhilDhrra's TriPARRD Community Organising Technology» PhilDhrra, Manila, 1996.

**Melizcek, H.** «If poverty is the problem, land reform must be part of the answer» en FAO CERES 152, Roma, Marzo-Abril 1995.

**PhilDhrra**, *Manual for TriPARRD Implementors*, Vol.1., Manila, 1991.

**Putzel, J.** «Why it mattered little who was in charge» en *Lupa at Buhay – Agrarian Reform in the Philippines*, PhilDev, Amsterdam, 1990.

**De los Reyes, R. y Jopillo, S.** *Waging Agrarian Reform*, IPC, Manila, 1994.

**Thiesenhusen, W.**, «Recent progress toward agrarian reform in the Philippines» en *International Issues in Agrarian Reform: Past Experiences, Future Prospects*, informe del coloquio sobre reforma agraria, QuezonCity, 26-30 Marzo 1990.

---

< **Cristina Liamzon** es miembro del People-Centered Development Forum y responsable de su centro de recursos en Roma. Estuvo involucrada en las fases iniciales del programa TriPARRD como ex coordinadora nacional del PhilDhrra. Es la representante permanente de la ONG asiática Coalition for Agrarian Reform and Rural Development (ANGOC) en la FAO.

*Este artículo se publicó por primera vez en Development in Practice, vol. 6, núm. 4, en 1996.*