

Distribución de la tierra: los sindicatos propugnan una verdadera reforma agraria

En una serie de países se han llevado a cabo programas de reforma agraria, con resultados dispares. ¿Cómo pueden los sindicatos conseguir que se haga una verdadera reforma agraria? ¿Y en qué medida deben unirse a otros grupos para lograrlo?

Margarita Castro

Consultora de la UITA
Especialista en política de reforma agraria

Ian Graham

Periodista

En todo el mundo, las apropiaciones de tierras tienen una historia larga y penosa. Se concentró la propiedad de la misma sacando a comunidades rurales de sus parcelas ancestrales, a menudo a punta de pistola. Hoy en día se ha agregado una nueva manera de desposeer a la gente de su tierra. Las grandes multinacionales y las nuevas tecnologías están haciendo que los pequeños agricultores pierdan su trabajo y sus tierras.

Esta injusticia ha alimentado movimientos militantes de «retorno a la tierra». Las comunidades rurales están proclamando su derecho a vivir decentemente en sus lugares natales.

La necesidad de una reforma agraria se reconoce ampliamente. Para los sindicatos, su finalidad está clara: distribuir la tierra entre quienes la trabajan. Eso dará a las poblaciones rurales la posibilidad de alimentarse y de producir alimentos naturales y saludables. Para que la agricultura sea sostenible, es necesario contar con políticas que favorezcan a los trabajadores y a los pequeños agricultores. La gran agroindustria no debe ser la única que lleve la batuta. Los sindicatos consideran que la reforma agraria es una manera de reducir la pobreza y el hambre, pero también un camino hacia una mayor democracia económica y política¹.

El enfoque del mercado: ningún beneficio para los pobres rurales

No obstante, la «reforma agraria» no siempre es lo que parece. El modelo que promueve el Banco Mundial pone énfasis en la libre interacción de las fuerzas del mercado. La idea es que se pueden corregir los «desajustes en el acceso a la tierra» mediante la libre «compra y venta» de ese bien. En países como Colombia, Filipinas, Sudáfrica y Brasil se ha intentado llevar a cabo este tipo de «reforma agraria asistida por el mercado». Hay pocas indicaciones de que la misma haya beneficiado a los pobres rurales. Por el contrario, se produjo un endurecimiento del control de las multinacionales sobre la agricultura. Se han impuesto modelos de producción intensiva al igual que una mayor utilización de fertilizantes y plaguicidas, un aumento del control empresarial de la distribución y la precarización del trabajo. En la agricultura de todo el mundo están aumentando los contratos temporarios de empleo y el trabajo «informal».

El cambio a una actividad agrícola con capital intensivo y cosechas que deben hacerse «justo a tiempo» ha hecho que muchos pequeños agricultores tuvieran que dejar de hacer lo que siempre hicieron. A su vez, esto originó una mayor concentración

de la propiedad de la tierra e hizo que las comunidades rurales dependieran aún más de las grandes empresas. Las nuevas tecnologías, como los organismos genéticamente modificados (OGM), harán que aumente esta tendencia.

Entre tanto, la masa de trabajadores sin tierra continúa aumentando. Como reacción, las personas se están trasladando a ciudades ya superpobladas u optan por limpiar tierra virgen, lo que es destructivo desde el punto de vista ambiental.

Los sindicatos de trabajadores agrícolas y su federación sindical internacional, la UITA, consideran que esto les plantea dos importantes cuestiones. Necesitan promover una distribución más justa de la tierra pero también deben relacionarse con una fuerza laboral agrícola que en muchas partes del mundo va dejando de ser asalariada. La UITA, que es en esencia una internacional de asalariados, observó que va aumentando la cantidad de sus sindicatos agrícolas afiliados que establecen redes con organizaciones de pequeños agricultores y de campesinos sin tierra. Al mismo tiempo, esa internacional ha comenzado a recibir solicitudes de afiliación de organizaciones de pequeños agricultores.

Tierra y Libertad: redes para la reforma

El proyecto Tierra y Libertad fue la respuesta de la UITA. Desde que se inició el proyecto, en 1999, se estableció rápidamente que la reforma agraria era una de sus mayores prioridades.

Al estipular las directrices para la cooperación con los pequeños agricultores y trabajadores sin tierra, Tierra y Libertad se basó en el Convenio núm. 141 sobre las organizaciones de trabajadores rurales. Esta norma internacional se adoptó en 1975, junto con la Recomendación núm. 149. Los dos instrumentos de la OIT se refieren a las organizaciones de trabajadores rurales y a su papel en el desarrollo económico y social. Definen, asimismo, quiénes son los trabajadores rurales, confirman el derecho de los mismos a la libertad sindical, deta-

llan las condiciones para el desarrollo de sus organizaciones y sugieren formas en las que se pueden mejorar sus condiciones de trabajo y de vida. La ratificación del Convenio núm. 141 es uno de los puntos de mayor atención de las campañas Tierra y Libertad.

¿Quién es quién?

La definición de «trabajadores rurales» entraña algo más que un puro interés académico. Va directamente al centro del dilema sindical de establecer redes con «pequeños agricultores» con respecto a la reforma agraria. Muchos de esos agricultores son autónomos y vulnerables y sus intereses coinciden en gran medida con los de los sindicatos agrícolas. En realidad, muchos de ellos ya son miembros de sindicatos afiliados a la UITA. Sin embargo, otros son empleadores de trabajo agrícola, en cuyo caso, obviamente, pueden plantearse conflictos de interés. Tierra y Libertad, al igual que los instrumentos de la OIT, define a los «trabajadores rurales» incluyendo:

- asalariados, que trabajan de manera permanente, ocasional, por temporada o migrante para grandes o pequeñas explotaciones agrícolas o en el ámbito de la forestación o la pesca y perciben un salario a cambio de su trabajo;
- arrendatarios o apareceros por cuenta propia que trabajan tierra que no les pertenece;
- pequeños propietarios que trabajan su propia tierra;
- personas sin tierra y desempleadas que viven en zonas rurales.

Cuestiones clave para los sindicatos

El proyecto de la UITA observó que muchos sindicatos ya habían tenido que comenzar a ocuparse del problema de la reforma agraria. Eso sucedía tanto en países en transición como Azerbaiyán, donde

la reforma agraria se llevó a cabo más o menos de la noche a la mañana, como en países del sur de África, especialmente Zimbabue, donde aumentaban las controversias en torno a la reforma agraria y los miembros sindicales estaban implicados muy directamente. Los sindicatos establecieron cuestiones clave para las cuales necesitaban asistencia:

- comprender la política de sus gobiernos y poder negociar al respecto, aunque la misma a menudo esté impulsada por el Banco Mundial y las demás instituciones financieras;
- resolver conflictos;
- ayudar a los miembros a conseguir títulos de propiedad de la tierra;
- prestar servicio a los miembros a medida que se van convirtiendo en pequeños agricultores/tenedores de tierras;
- comprender la repercusión de las políticas del Banco Mundial sobre la reforma agraria (asistida por el mercado) en otros países a fin de poder negociar al respecto si sus propios gobiernos aceptaran las propuestas del Banco Mundial.

Por lo tanto, Tierra y Libertad comenzó a trabajar de manera experimental en un reto totalmente nuevo: establecer cuáles son las tensiones entre los trabajadores sindicados y las asociaciones de pequeños productores y/o agricultores, con miras a abrir nuevos caminos para trabajar juntos.

Se llevó a cabo toda una serie de investigaciones y campañas. La información que recopilaron los sindicatos brinda un buen panorama general del estado actual de la reforma agraria en todo el mundo. He aquí unos pocos ejemplos.

El Salvador y Nicaragua: verdadera reforma agraria, pero atenuada por el neoliberalismo

Durante el decenio pasado se hizo una considerable distribución de tierras en algunos

países de América Central, como El Salvador y Nicaragua. Esto estuvo en parte relacionado con los acuerdos de paz que pusieron término a las guerras de los años ochenta. Sin embargo, como resultado de las políticas neoliberales, que redujeron los servicios de respaldo y los subsidios, muchas cooperativas se disolvieron y numerosos agricultores individuales se vieron obligados a vender sus tierras. En esos países constituye un problema la falta de títulos de propiedad adecuados que den seguridad con respecto a la tenencia de la tierra. En Nicaragua, los trabajadores de explotaciones agrícolas estatales que recibieron el 25 por ciento de los activos de las empresas como parte del proceso de privatización de los años noventa repentinamente se encontraron con que sus derechos de propiedad corrían riesgo por la falta de respaldo económico originada por los negativos efectos de las políticas neoliberales. Tierra y Libertad ha venido brindando respaldo a parte de una iniciativa multifacética de la Asociación Nacional de Trabajadores Agropecuarios (ANTA) de El Salvador. ANTA es una afiliada de la UITA entre cuyos miembros hay tanto asalariados como pequeños agricultores. La asociación está llevando a cabo un proyecto a largo plazo que reclama la transferencia a doce cooperativas de ANTA de tierras de propiedad estatal por un total de 9.682 hectáreas. En total, se beneficiarían con esa transferencia 4.353 campesinos. El proyecto implica una campaña campesina de movilizaciones con una amplia base, además de publicidad y legalización de las tierras.

La India: la misma historia

La India fue uno de los primeros países que procedió a una extensa reforma agraria. El resultado fue una estructura que entregó el control de la mayor parte de la tierra a los pequeños agricultores. Sin embargo, la introducción de las políticas de ajuste estructural en los años noventa diluyó muchos de esos logros. Por ejemplo, se levantaron las prohibiciones de que

poseyeran tierras quienes no fueran agricultores; y las empresas multinacionales y el Gobierno comenzaron a obligar a los agricultores a trasladarse a plantaciones que poseían oficialmente, pero que debían trabajar bajo contratos de trabajo agrícola.

Brasil:

¿nuevas esperanzas?

En el Brasil, un país con una de las estructuras rurales más polarizadas y con uno de los más elevados índices de concentración de la tierra, las medidas de reforma agraria impulsadas por el mercado difícilmente son de provecho para los pequeños productores debido al elevado precio de las tierras y al limitado acceso a servicios de respaldo. Para contrarrestar esta situación, los trabajadores rurales están promoviendo ocupaciones de tierras, medida que se ha convertido en la más eficaz para oponerse a la reforma agraria en el ámbito nacional y que ha dado visibilidad a la lucha por el derecho de producir y de tener condiciones de vida decentes.

Actualmente han sido reasentadas unas 130.000 familias procedentes de ocupaciones. De ellas, 54.000 fueron afiliadas por la CONTAG (Confederación Nacional de Trabajadores Agrícolas), que representa a 9 millones de trabajadores agrícolas y familias de agricultores y es miembro de la UITA. Al mismo tiempo, en el Brasil hay unos 40 movimientos sociales que luchan por la tierra, entre ellos el MST (Movimiento de los Sin Tierra), que también está asumiendo eficazmente un papel protagónico en las ocupaciones de tierras y en los reasentamientos de familias. No obstante, las ocupaciones de tierra se han topado reiteradamente con el uso de la fuerza por parte de los terratenientes locales y la policía militar.

Se espera que la reciente elección de Luiz Inácio da Silva («Lula») como Presidente del Brasil lleve a una verdadera reforma agraria. Por cierto, al reunirse con los líderes de la CONTAG el 14 de mayo de 2003 y con los líderes del MST el 3 de

julio de 2003, Lula ha reafirmado su compromiso de completar una reforma agraria abarcadora y poner en práctica el Plan Nacional de Reforma Agraria y de mantener un diálogo abierto con los sindicatos y los movimientos sociales. Se reunió, asimismo, con líderes del movimiento denominado «O grito de la terra» – un movimiento agrario que promueve la CONTAG – luego de su manifestación anual, a la que asistieron más de 5.000 personas.

Las entidades brasileñas que luchan por la tierra, reunidas en el Foro Nacional para la Reforma Agraria, publicaron recientemente una nota reiterando la esperanza de que el Gobierno de Lula cumpla sus compromisos, y reclamando recursos presupuestarios para los casos de desalojo y para poner en práctica programas nacionales que garanticen la función social de la tierra, generen empleos, combatan la violencia contra los trabajadores y reconozcan los derechos de las poblaciones indígenas y de los *quilombolas* (descendientes de los antiguos esclavos). Por otra parte, los sectores que se oponen a la reforma agraria ejercen constante presión sobre el gobierno y la sociedad en contra de la lucha que libran los movimientos sociales. Esos sectores provocan violencia en el campo, utilizando pistoleros para desalojar arbitraria y violentamente a las personas reasentadas. La lucha por la tierra ha venido provocando innumerables pérdidas entre los trabajadores rurales. A lo largo de los años 1985-2002 se han producido 1.280 muertes de trabajadores rurales, a raíz de la grave situación de violencia y de la impunidad reinante. Solamente 122 de los asesinos fueron juzgados.

Sudáfrica:

un lento comienzo

En los años noventa, cuando Sudáfrica comenzó su transición luego del apartheid, el 87 por ciento de la tierra pertenecía a la minoría blanca. Una vez en el gobierno, el Congreso Nacional Africano (ANC) abandonó su política de larga data de nacionalización de la tierra y adoptó una posición

neoliberal que ponía el acento en la protección de la propiedad privada que figuraba en la Carta de Derechos de Sudáfrica. Fue una clara victoria para los propietarios de tierras de entonces. Reflejaba, asimismo, la tendencia mundial hacia la reforma agraria «asistida por el mercado», según la promovía el Banco Mundial. El programa sudafricano tenía tres metas principales: restitución de las tierras a quienes las perdieron en 1913 como resultado de políticas racialmente discriminatorias; reforma de la tenencia de tierras para personas con derechos inciertos sobre la tierra, fundamentalmente arrendatarios y sus familias que vivían en granjas propiedad de blancos y ocupantes rurales que tenían una tenencia precaria con relación a las tierras comunales; y redistribución para poblaciones rurales pobres y sin tierras. Sin embargo, un estudio encomendado por la UITA en 2002 mostró que, transcurridos ocho años del programa, solamente se había redistribuido el 1 por ciento de la tierra². El informe llegaba a la conclusión de que «para que la reforma de la titularidad de las tierras origine verdaderas mejoras en términos de sustento para los pobres rurales, se la debe integrar al desarrollo económico local y al suministro de servicios en zonas anteriormente descuidadas. Otorgar derechos sobre la tierra donde las personas residen actualmente es un buen comienzo, pero para otorgar verdaderos derechos a todos los que los necesitan será también necesaria una considerable redistribución de la tierra que actualmente está en manos de la minoría privilegiada. Es necesario entablar debates sobre la reforma agraria y un proceso de consultas públicas pormenorizadas que conduzcan a que se tomen medidas concretas para salvaguardar los derechos de algunas de las personas más pobres y más marginadas del país».

Filipinas:
tras la reforma agraria, los sindicatos organizan a los pequeños productores

El sindicato de trabajadores agrícolas de Filipinas NFL y la UITA intervinieron con-

juntamente en una campaña que se llevó a cabo en la multinacional bananera Dole. La empresa entabló juicio por daños y perjuicios ocasionados por la huelga, amenazando así con llevar al sindicato a la quiebra. Simultáneamente, dentro del marco de la reforma agraria de Filipinas, Dole se vio obligada a dividir su tierra en parcelas y los trabajadores se convirtieron en productores de banana con un único comprador: Dole. El mecanismo de control de la empresa se basa en un monopolio de préstamos para insumos agrícolas y en una promesa de comprar la producción. Los precios de compra de las bananas de las cooperativas de producción de los trabajadores fueron estipulados por Dole, por debajo de los precios del mercado. «Ahora, como propietarios, estamos peor que antes como trabajadores», declara uno de los trabajadores. «Perdimos todos los beneficios económicos que habíamos obtenido con la negociación colectiva y nuestra cosecha no cubre ni siquiera una parte de ellos». El NFL, que cuenta con afiliados en Dole, ha creado Farmcoop, la Asociación de Pequeños Productores, para brindar respaldo al trabajo y a las negociaciones de los ex trabajadores agrícolas que se han convertido en pequeños productores.

Zimbabwe:
ocupaciones de tierras

Hace algunos años, se han producido en Zimbabwe una serie de ocupaciones de tierras a las que se dio mucha publicidad. La situación es delicada, especialmente para el sindicato de trabajadores agrícolas, porque hay tensiones entre la política del Presidente Mugabe, que alienta las ocupaciones de tierras por parte de veteranos de guerra, y los intereses de los trabajadores de esas granjas y de los migrantes africanos que no tienen derecho a poseer tierras. Esos migrantes no tienen permisos de residencia en Zimbabwe y han llegado desde países vecinos con la esperanza de establecerse allí. El sindicato de trabajadores agrícolas respalda la ley

de reforma agraria del país, pero hace hincapié en que se deben tomar en cuenta las necesidades y las reivindicaciones de los trabajadores rurales.

**Europa central y oriental:
las privatizaciones
de las explotaciones agrícolas
hacen que cambie
el papel del sindicato**

La distribución de tierras en Europa central y oriental se caracteriza por un giro de la propiedad estatal colectiva hacia la propiedad privada. Esto está haciendo que vayan surgiendo nuevos pequeños, medianos y grandes propietarios de tierras. Los sindicatos agrícolas de la región, con sus millones de miembros, ahora tienen que hacer frente al reto de dar respuesta a las nuevas necesidades de personas que eran trabajadores rurales y que se han convertido en pequeños o medianos productores.

**Kenya y Uganda:
los subcontratistas azucareros
y los trabajadores,
¿conflicto de intereses?**

Con la reforma agraria de Kenya y Uganda se están dividiendo las grandes plantaciones de caña de azúcar. En consecuencia, los principales ingenios azucareros están subcontratando a pequeños y medianos productores. Los sindicatos han comenzado a organizar a los trabajadores que mantienen las líneas de comunicación entre los ingenios y los mercados, pero los productores subcontratados también están pidiendo a los sindicatos que los representen porque sienten que los ingenios no los están tratando con justicia. A su vez, los productores subcontratados emplean a trabajadores que son afiliados sindicales. El principal debate dentro de los sindicatos agrícolas es cómo negociar mejores condiciones, tanto para los trabajadores de los ingenios como para los subcontratistas.

Se necesita una verdadera reforma

Por lo tanto, hasta el momento los resultados que se han conseguido con las reformas agrarias han sido muy dispares. Los sindicatos sostienen enérgicamente que no es suficiente con llevar a cabo una mera distribución de la tierra. Si consiguen lo que desean, los nuevos pequeños propietarios deberían disponer de un adecuado acceso a créditos de bajo costo, apoyo logístico, asistencia técnica y mercados. De otra manera, no hacen sino acumular deudas. Luego, para pagarlas, tienen que vender sus tierras. En algunos casos, como los de Bolivia y Filipinas, este hecho ha revertido el proceso de reforma agraria y ha conducido a una nueva concentración de la propiedad de la tierra.

Además, la tierra que se distribuye en los programas de reforma agraria a menudo no es de la mejor calidad y con frecuencia no tiene acceso a sistemas de irrigación.

Los sindicatos señalan que, en realidad, la reforma agraria es un instrumento de importancia vital para el desarrollo en general. Brinda una verdadera ocasión de reforzar el tejido social, económico y político de regiones donde ha habido muy poca o ninguna industrialización que absorba la gran masa de mano de obra desocupada. Por este motivo, los argumentos deben mostrar la voluntad política de llevar a cabo verdaderos programas de reforma agraria, respaldados con los recursos necesarios.

Para los sindicatos, la verdadera reforma agraria implica transferir títulos de propiedad de tierras fértiles a la gran mayoría de las poblaciones rurales, trabajadores agrícolas y poblaciones indígenas. Al mismo tiempo, se les debe brindar acceso a toda la gama de servicios e infraestructuras necesarios. Además, los trabajadores rurales y sus familias deben participar plenamente en la redacción y aplicación de la legislación relativa a la reforma agraria a fin de que la misma responda a sus verdaderas necesidades.

Es lo menos que se merece la gente que alimenta al mundo.

Notas

¹ Esta es la opinión sindical que cuenta con mayor respaldo en las economías predominantemente agrícolas de África, Asia y América Latina. En las economías industrializadas de más antigua data, como la de Europa, los sindicatos de trabajadores agrícolas tienden a recelar de cualquier proceso que dividiría las explotaciones agrícolas en unidades de menor tamaño. Consideran que las explotaciones

agrícolas más pequeñas pueden representar un riesgo para los contratos de empleo, la negociación colectiva y el sindicalismo agrícola.

² *An Examination of Market-Assisted Agrarian Reform in South Africa*, Sue Tilley. Documento de debate 2, UITA, Proyecto Tierra y Libertad, junio de 2002. Informe completo y resumen en línea en: www.iuf.org.uk/cgi-bin/dbman/db.cgi?db=default&uid=default&ID=387&view_records=1&ww=1&en=1.
