
LAND IN CONFLICT AND POST-CONFLICT SITUATIONS¹

PRESENTER: JEAN DAUDELIN

Most conflicts in the world today affect poor countries. In fact, poverty is one of the strongest predictors of conflict and war [Collier and Hoeffler-1998; Stewart-1999]. At the same time, poverty and dependence on agriculture are also very closely related: most poor live in rural areas and the poorest countries of the world are the most rural and they depend massively on agriculture to ensure the survival of their population. These very broad correlations do not constitute a model. What they do however, is call the attention of anybody interested in poverty and in conflict to the problem of land and to its relation to the predicament of those caught in a jail of want and fear.

This paper pursues two objectives: 1) outline a basic analytical framework that would help assess the potential conflict impact of programs and measures currently being implemented or planned and 2) identify lessons learned about links between land policy and violence.

The work is based on an extensive review of literature and in particular on a series of case studies that were done in recent months, using a common basic frame of reference [Bastian-2002; Cooper-2002; Cubides-2002; Durocher-2002, Gatunange-2002; Isaac-2002]. The countries studied are Cambodia and Sri Lanka in Asia, Burundi and Mozambique in Africa, Palestine in the Middle-East, and Colombia and Guatemala in the Americas. All have recently found themselves, or are still engulfed in conflicts where land, in one way or another, has been an issue. As the next section will make clear however, and the title of this paper notwithstanding, pre-conflict, conflict, or post-conflict situations are not felt to call for distinct frames of analysis. Conversely, the lessons and insights they enable us to generate are relevant to all the situations where land is a potentially conflictive issue: from the forests of British Colombia to the marshes of Burundi and the highlands of Central Vietnam.

The paper is divided in two sections. The first one outlines an analytical framework that brings together insights generated by empirical work on specific instances of land-related conflict and more general research on the dynamics and determinants of conflict in general, including the most recent work on economic agendas in conflict. The second one literally brings this framework back to earth by looking at specific problems that appear to have a bearing on land-related conflict and outlines policy insights and lessons that can be derived from the preceding analysis.

¹ The views expressed in the papers and comments included in this document are those of the authors and are made available here for purposes of discussion only. They may not represent the views of the institutions they are affiliated with or the World Bank, its Board of Executive Directors, and the countries they represent.

Land and violence: An analytical model

The constellation of issues related to land can usefully be organized around three basic problems: access to land, security of tenure, and distribution of land holdings. Departures from adequate access, secure tenure and fair distribution of land, or attempts to address them, often directly create tensions. However, it is primarily through the differential impacts of these problems on various groups within given societies that real conflict potentials emerge. For the latter to become manifest and for conflict per se to develop on any significant scale, however, exogenous factors need to intervene and a political mobilization to occur.

Core issues

The number of specific issues related to land and agriculture is infinite: land reforms, land administration, access to credit, environmental degradation, technological innovation, intellectual property, administrative capacity of the state, crop substitution, effective functioning of land markets, natural disasters, quality of the land registry, dislocation of traditional communities, tax system, cultural preferences, trade liberalization, and so on. Trying to *directly* explore the links between every one of these issues and conflict is, from the start, a losing proposition. What we propose instead is a prism through which all those issues arguably need to pass to generate tensions and conflict potentials. These issues are access to land, security of tenure, and the distribution of land holdings.

Access

Access to land has a number of meanings.² In its most basic form, it points to the ability of willing farmers or breeders to obtain land on which to plant and harvest or pasture on which to graze their herd.

Defined as such, lack of, or inadequate access to land is a very common problem, from land poor countries with high population densities, such as Burundi or El Salvador, and relatively land rich areas with massive rural populations, such as in much of South Asia, to land-rich countries with relatively low population densities in rural areas, like Brazil. Demographic and natural factors play a role in limiting access, as in Bangladesh, but social and political dynamics are also very important. A case in point is Colombia where, at the turn of the century, land was acquired in massive quantities by a minority of landlords to ensure an adequate supply of labour for their estates [Legrand-1998: 35-7].

The problem of access, however, is broader than that of landlessness. Fragmentation ends up making access meaningless, when parcels become too tiny to sustain a family, as in Chiapas [Favre-2001], or when succession rules in situations of extreme density, as in Burundi, often leave sons with barely enough space to build their house [Gatunange-2002].

² For a comprehensive overview, which does not however tackle conflict per se, see Alain de Janvry et al. eds.-2001.

Neither should access be thought of as strictly related to ownership per se, as it covers the whole range of property rights and arrangements, from grazing rights, share cropping, usufruct, and all possible forms and modalities of leasing.

Finally, access to land *under any arrangement and in any quantity* only takes on meaning when embedded within a broader constellation of factors, such as access to seeds, agricultural inputs, credit, transport infrastructure or, critically, as in Palestine, water [Isaac-2002].

Security

The issue of embeddedness is inherent to the question of security of tenure, for the latter results from its inscription into a sound and reliable institutional context. It is related in other words to social and political regulation or, as current fashion would have it, to governance.

Tenure security, however it is attained [Platteau-2000] is critical for a number of reasons. Among many others, it may for instance have an impact on investments, which are often discouraged by insecurity, access to credit, which is facilitated by sound titles, incentives for resource conservation, which grow with security, as well as crop selection, which are constrained by insecure tenure.

Institutions matter here perhaps more than in any other areas of land policy. While generalization on this scale is no doubt risky, tenure is possibly becoming less secure than ever before. It finds itself caught between the common—but not universal—breakdown of customary systems and attempts, by weak national states, to replace or do away with them.

The situation is difficult in poor transition countries, such as Cambodia, where the basis of traditional systems has been broken and new legal regimes are shaky [OXFAM UK-2000; Cooper-2002]. It appears, however to be most critical in Africa, where “the laws and customs which have in the past assured farmers’ land rights” are under pressure [Atwood-1990], while the states that claim to replace them rarely have enough administrative capacity [Deininger-2001] to replace them, when they are not simply “failed,” or “informal” [Jackson-2002 ; Chabal & Dalloz-1998]. In such cases, all too frequent, one would be entitled to speak of a state-sponsored “informalization” of land tenure. In many instances, moreover, it is state actions themselves that create insecurity by instituting a legal pluralism that enable some to challenge customary systems by resorting to state authorities [Lavigne Delville-2000:100]. The Americas are not immune to these shocks and ambiguities, especially in areas and countries where indigenous peoples have a strong presence or strong legal claim to the land, which means in fact much of the continent, from Colombia and Brazil to Guatemala and Canada [Durocher-2002].

Distribution

Unequal distribution is the most traditional topic in the debate about land and violence and it is the issue that has driven most attempts at land reform [McElhinny and Seligson-2000]. This problem is central to the discussion of land in the Americas [Carter and Salgado-2001] but it is also acutely actual in Southern Africa, particularly in Zimbabwe and South Africa [Human Rights Watch-2002], where a small minority of people still control most of the land that is proper for agriculture.

Problems of distribution are not confined to large countries with massive farms and small populations. They also affect, often with even more disastrous political consequences, smaller countries and densely populated areas, such as Chiapas and Palestine.

Collective property, in particular state farms and state-sponsored cooperatives, used to be a significant component of the discussion of distribution, but market mechanisms now universally dominate policy initiatives and attention is now focused on the impact of liberalization on the distribution of land between small and large land owners.

A few caveats

Three further remarks are in order: These core issues are not objectively given, universal, or independent from one another. They are socially constructed and framed, their meaning changes according to the social, geographic and historical context and finally, they are inter-related.

It goes without saying that the acuity of these problems and their very existence implies that they be socially recognized and framed as realities and issues in a given social context [Berger and Luckmann-1966]. The mountain of literature on socialization and decades of work by social activists testify to the very subjective nature of these issues and to the fact that they need to be socially recognized as problems to become objects of action. This is perhaps most obvious in the case of distribution, as access and security have such brutal implications for survival that the threshold of their social existence is extremely low. However, research on disenfranchised groups, such as the Twa in Rwanda and Burundi, and Dalit in India, as well as much compelling work on gender has shown that the issue of access to land for as important a group as women, for instance, is far from even being problematized in many societies and even until quite recently, in academic work and policy interventions.

Beyond the basic constructed nature of these phenomena, access, security and distribution is very much context dependent. Factors such as the type of crop, its productive cycle, irrigation needs and pest resistance can drastically alter the “security needs” of a peasant. Compare dry and wet rice or coffee and bananas and think of the world change implied by the sedentarization of cattle owning pastoralists.

Finally, the three issues are often profoundly inter-related: Weak tenure security often feeds concentration, environmental degradation [Fearnside-2001] and thus often leads to landlessness or

confinement to land of poor quality. The obverse has also been suggested, with secure individual freehold a sound basis for sustainable small-scale agriculture and consequently a bulwark against concentration. Debate on the latter, however, suggest that such inter-relations are possibly case-specific and that they need to be verified empirically in each case.

Land and violence

As a rule in public policy, all good things do NOT come together, choices need to be made, and a price paid. Interestingly, this does not appear to be true for the basic tenets of land policy, at least in theory: secure and well-distributed access to land appears to be sustainable economically, environmentally and also politically, as such arrangements are exceedingly stable. South Korea, Taiwan and Costa Rica have shown how politically stable such a structure can be, it has been conventional economic wisdom that as a rule, there is no return to scale in agriculture [Binswanger, Deininger and Feder-1995; Quan-2000: 41] and that secure property rights—either customary or formalized [Toulmin and Quan-2000; Platteau-2000; Binswanger and Deininger-1997]—foster productive and environmentally sound agricultural practices.

The countries mentioned, however, are well-known exceptions. Land is simply not abundant enough in many regions of the world to guarantee large enough plots to all households. Market distortions of all sorts and political dynamics [de Janvry and Sadoulet-1989] have conspired against the family farm and political dynamics against equitable distribution of land.

Harsh realities notwithstanding, much research suggest that secure and fair access to land is the point of reference of much land policy design and of the basis of many peasant organizations' and political groups' reform programs and/or rhetoric.

From the standpoint of conflict and violence, however, departure per se from this ideal template does not appear to be sufficient. The key issue, noted over and over again, is the way in which these departures affect various groups of people differently. To paraphrase and generalize the title of a paper by Michael Carter, Keith Wiebe and Benoit Blarel, the issue is access for whom, security for whom and distribution from whom to whom? [Carter, Wiebe and Blarel-1994]. The key, in other words, is the differential impact of land policy.

In the next few sub-sections, we will thus examine the issues of the differential impacts of land policy, the mechanics of differential impacts and finally the links between differential impact and conflict.

Differential impact and its mechanics

Land policy has different implications for different groups in society. Three social categories have particular relevance here: gender, class and ethnicity.³

The gendered and discriminatory nature of most customary and formal tenure systems is well established in the literature, leading Ingrid Yngstrom for instance to speak strictly of the “*insecurity*” of tenure that women are facing in Africa [Yngstrom-2002:21]. This is not a peculiarly African problem however, nor even a developing world one, as recent legal reforms in Canada, for instance, were designed with “farmers’ wives” in mind. The problem is not confined, either, to security of tenure, as women are often simply denied access to land, either through succession rules or in the process of formalization of tenure.

Class differences in access, security and distribution of land is a classic theme in social sciences [Moore-1966; Skocpol-1979]. Problematic access and poor security of tenure for the peasantry, as well as concentration of land ownership, are typically the rule in developing countries.

Land policy, finally, also affects distinct ethnic groups differently. There are extreme cases, in former colonial countries such as South Africa and Zimbabwe, where ethnic boundaries define radically different modalities and decrees access to land and where the concentration of land holdings in the hands of one group is a clear heritage of discrimination in state policy regarding land.

The mechanics of differential impact

Max Weber understands legal norms as State guarantees for somebody’s claim to entitlement, over and above everybody else’s [Weber-1978]. In the same way, Adam Przeworski’s pun about “democracy as a contingent outcome of conflict” [Przeworski-1988] could be extended to all institutional arrangements. The same obviously holds for those arrangements that are not institutionalized and thus result from the more direct exercise of power and violence. Land policy is obviously no exception and indeed “land laws have been first and foremost the products of politics, not of ‘objective’ considerations of what is best for economic or social or sustainable development” [McAuslan-2000:92]. Moreover, they continue to be so.

Land policy discriminates in many ways. Sometimes explicitly, sometimes implicitly and sometimes without necessarily meaning to do so.

Explicit discrimination was the mark of the colonial system, which legalized the primacy of the claims of colonists over those of indigenous peoples. It is still common however, for instance in the succession rules that exclude women from inheritance in many countries, or in a number of programs that attempt to

³ This list is by no means comprehensive. One category whose relevance it would be most interesting to explore is age, or more precisely generation. Bernard Nietschmann has shown how the exclusion of retirees from the distribution networks of sea turtle meat has fed generational tensions in the communities of Nicaragua’s north-Atlantic Coast, contributing to the weakening of their social integrity [Nietschmann-1973?]. One could call this differential access to resources and social capital.

redress past inequities or address particular problems by creating special rights for specific groups. Movements toward the recognition or delimitation of indigenous territories and land claims, throughout the Americas, fall into this category. So do ethno-specific colonization programs, such as Israel's in Palestine [Isaac-2002]. In all these cases, for good or bad, access, security and distribution are ensured or challenged explicitly on the basis of the identity of the claimant.

In other cases, the seeking of a differential impact can also be clearly identified although it is not made explicit. A case in point is agrarian reform in countries where land holdings are highly concentrated, which are specifically designed to benefit the land poor or the landless, taking a class connotation in all cases and in some, as in South Africa and Zimbabwe, an ethnic one as well. One would also put in that category measures such as the 1998 Land Law in Côte d'Ivoire, which discriminates against a significant portion of its rural population by negating the possibility for non-citizens to acquire full land ownership. Another example would be the settlement programs in Eastern Sri Lanka, which involve the establishment of landless peasants, who happen to be primarily Sinhalese, in areas where the latter are a minority, thus changing the demographic balance [Bastian-2002]. In the Americas, the same would hold for all the colonization programs in "empty" frontier areas, which happened to be Indigenous lands. More generally, the same legal norms, when applied to different groups in different contexts, can have drastically distinct consequences according for instance to population densities [Atwood-1990:662] or economic specialization, generating distinct impact in various regions and possibly as a result, for various ethnic groups. Laws that favour the sedentarization of pastoralists, for instance, while they might not explicitly target specific ethnic groups, are likely to have ethnically-differentiated impact given the common economic specialization of the latter [Basset-1993: 132; Barth-1969].

In most cases, however, differential impact results from a diversity of factors and can not even always be traced back to specifically discriminatory purposes. The consequences, though, are clear.

The most significant factors are related to the institutional characteristics of the tenure regime. Many have noted for instance that the weakening of customary systems or the presence of legal pluralism, whereby tribunals can be appealed to against decisions by local authorities, have favoured a concentration of land holdings in the hand of richer sectors of the population [Lavigne-Delville-2000:101]. The evolutionary interpretation of tenure systems also holds that formalization of tenure, by eliminating so-called "secondary" rights, will do away for instance with women's access to land [Bruce and Migot-Adholla-1994].

Many other factors, however, make land policy or changes in land administration discriminatory in their impact. Literacy and language are a case in point. Formalization of tenure introduces for instance literacy requirements for land registration. Similarly, it puts a premium on familiarity with one or a few specific

languages, typically a European one, and on the intricacies of legal discourse. In all cases, poorer rural residents are put at a disadvantage, which translates directly into potential tenure insecurity and limited access, a problem noted in Africa generally, but also in Vietnam, Cambodia and Colombia [McAuslan-2000:93; Popkin-1979; Cooper-2002; Legrand-1998].

The administrative level and the geographical location of the authority empowered to take decisions regarding tenure or to resolve land-related conflicts also has differentiated consequences. The raw costs of formal legal proceeding discriminates against the poor [Cooper-2002; Legrand-1998]. Centralization typically makes for high costs of engagement and appeal as well as for complexity, also puts the illiterate, the poor and the far-away at a disadvantage. At the same time, however, women or local minorities might find themselves with little leverage in a set-up that relies on local traditional authorities. Subsidiarity and decentralization, in other words, are not just or even primarily technical issues, as their political consequences can be massive.

Differential impact and conflict

A massive amount of research has been done to explain the logic of conflict and violence and link it back to the material, political and social-psychological conditions of participants. No single answer has been forthcoming and in fact, as we will see in the next section, the very idea that such a link might exist has been challenged in recent years, particularly by advocates of the economic theory of conflict [Collier and Hoeffler-1998; Collier-2000]. Lots of empirical evidence, especially from case studies, suggest that if a strong link between specific conditions, in this case land-related, and large-scale conflict per se might indeed not be found, discontent and tensions are indeed often generated by declining access to land, growing insecurity of tenure, or extreme inequality of land distribution. These issues, in other words, might create conflict potentials and might be “risk factors” to be considered when assessing the consequences of a given land policy.

The link between differential impacts of land policy and conflict can be traced to two distinct if often overlapping and mutually-reinforcing logic. One involves relative deprivation and traces tensions to willingness to bridge the gaps that exist in access, security and distribution of land ownership. The potential conflicts this logic defines are vertical, i.e. they oppose deprived people to endowed ones and can be understood broadly as class-based.

The second logic does not involve a straight comparison of endowments but focuses instead on the symbolic worth of the group one identifies with, and on the legitimate entitlements that are felt to derive from such worth [Horowitz-1985:226-7]. It is the logic of ethnic identity and it is not strictly oriented to bridging gaps in access or distribution of land or any other assets, but instead focuses on the meaning of

those differences, which groups might seek to expand or maintain precisely because of their social meaning. Differential access becomes a symbolic issue as such and what imports are not only, or not even primarily, the differences per se but what they mean in terms of group worth. In that context, land is a symbol of group worth and its economic value is not strictly relevant.

The two logic often overlap and inequalities between ethnic groups —defined somewhat confusingly as ‘horizontal inequalities,’ which they often are *not*— have in fact been identified as strong predictors of conflict [Steward-1998, 2000]. Still, cases such as Colombia, in spite of the current importance of drug money in its financing, suggest that tensions related to raw inequality and the denial of access to land can take place without group identity’s intervening in significant ways [Legrand-1998]. Conversely, the history of anti-Semitism as well as most studies of ethnic mobilization in advanced industrial countries show that conflict and violence do not need inequality to prosper. It appears useful, in sum, to keep the two logic separate.

Going back to the three key parameters of differential impact for land policies, gender, class and ethnicity, one further note is in order. There are no record of large-scale gender-based violent mobilization around land issues. This implies that gender discrimination has proven to be more politically sustainable than other forms of discrimination. Without getting into the mechanics of this issue, one must note that this reality is likely to push conflict prevention programs around land issues towards neglecting the differential impact that land policy has on women, simply because they are, conflict-wise, less consequential.

This point to a more general problem of conflict prevention approaches and to the dangers associated with giving them primacy over equity oriented outlooks: as unjust arrangements are often sustainable politically, simply because the poor are almost by definition weak, preventing conflicts at all costs often means having the poor and the weak bear those costs.

To sum up, land-related conflict potentials should be sought in the differential impact on various groups, defined primarily in ethnic and class terms, of land policies affecting access to land, security of tenure and the distribution of holdings.

A note on status quo, the state and land-related violence

Two views pervade and often distort the discussion of land-related conflict: one holds that injustice is not sustainable politically and the other that violence comes primarily from the deprived or the organisations that act—or claim to act—as their agents.

Alain de Janvry and Beatrice Sadoulet [1989] have put the first of these views to rest a while ago with a study of Latin America: in much of the continent elites have successfully resisted pressures to change the

unequal structure of land ownership in the region, and there is little reason to think that they might fail in the future. Market logic and even the political implication of democracy, in other words, appear powerless before the political power of the continent's landed elite. For our purpose, these findings further emphasize the political logic that dominates land policy and the need, on which we will come back, to factor this logic back in the discussion.

All the talk of peasant wars and of the role of peasants in the great revolutions of modern time notwithstanding, it would be a massive mistake to think of land-related violence as primarily driven from below. Much of it has in fact been directed at sustaining inequality by those who benefit from it. This violence, still very much a reality, is the fact of those elites themselves, but also that of the states on which they rely to maintain an unequal status quo. It is state-driven rural *change*, however, that has proven most murderous, at least in the last century. The role of governments as agents of rural violence has been overwhelming, mostly in the various and invariably failed attempts to impose a centralized collective structure to agricultural production. Land-related violence has been primarily the fact of the powerful.

Conflict-awareness, in other words, should consider elites and governments as much as peasants and landless men and women as potential agents of violence.

The key role of exogenous factors

All this being said, a striking reality remains which was best put by James Scott [1985] who noted that peasants themselves in fact rarely rebel and when they do that their mobilization is rarely sustainable.

A number of hypotheses have been proposed in recent years, all pointing to the key role of exogenous factors, i.e. of variables that are not inherent to land issues per se.

The first one is the role of elites and of their ideological disposition. François Furet [1978] and Yvon Grenier [1999] have shown, in the case of the Revolutionary France and insurrectionary El Salvador, how mobilisations are often driven by small groups of ideologically committed individuals, who end up riding waves of discontent whose roots can be extremely varied. This factor has played a massive role in state-driven collectivization programs that have proven both murderous and economically disastrous. While in some cases land-related grievances might have fed the process or be the explicit target of the mobilization, they by no means drove these processes.

Such disconnect has been explored systematically by the so-called "resource-mobilization" school, which emphasizes the ability of organizations to generate the political and material resources it needs to sustain itself and to harness, when needed, the discontent and tensions that always exist in a given society

[MacCarthy and Zald-1977; McAdam, McCarthy and Zald-1996]. Once again, grievances can usefully be exploited in the process, but they do not drive it .

A third group of authors has most publicly challenged “grievance” theories, opposing “greed” as the main motivating factor and focusing on the economic agendas of actors and organizations involved in conflict [Collier and Hoefler-1998; Berdal and Malone-2000; Collier-2000].

I do not think it is useful or even possible to take sides in the debate between those approaches. At this level of abstraction and given the poor quality of the data sets available, generalizations can be extremely risky. In fact, they might not be useful at all, as civil wars and violent conflicts are historical processes whose specific determinants and mechanics need to be identified in each case. What these works provide, however, are extremely interesting insights into the factors that, typically *together*, are likely to play a role in violent mobilizations around, for instance, land issues.

Three insights are particularly important here: 1) effective mobilization appears to require the strong commitment of a small group of leading actors—be it motivated by ideological commitment or by greed; 2) organizational efficiency for resource mobilization—be it linked to control mechanisms, pay scale, ideological socialization processes, “presumed kinship” (ethnicity) or religious commitment; 3) access to resources.

The latter point warrants further comment: what might become the lasting contribution of the “greed” school was to call the attention of analysts to the role of resources in the emergence and the perpetuation of conflict. Derived work has emphasized the importance of diamonds, emeralds, drugs and other “high-value added” products in feedings violence, suggesting that plenty might be a better predictor of conflict than paucity [de Soysa-2000]. These works have pointed to the self-sustaining character of many current wars. They thus add, but do not replace, an older insight about the key role played by outsiders in organizing, fuelling and stoking conflicts, a model that was most common during the Cold War but that still appears to have much life left : back then we had the hand of foreign powers on at least one side in Angola, Nicaragua, Mozambique, Cambodia and El Salvador, but even after the Berlin Wall fell, we still did in Rwanda and Sierra Leone and we still do in the Democratic Republic of Congo [Jackson-2002]. The point in sum is that resources are key to the “sustainability” of violence, be they local, derived from minerals as in Sierra Leone and the DRC, or from kidnappings and drugs, as in Colombia and Afghanistan, or external, coming typically from states, as today in the Middle East or in Chechnya.

For the purpose of this paper, what needs to be emphasized is that land issues per se are rarely endogenously conflictive. The passage from grievances, be they class-based or ethnic, to conflict or large-scale violence depends on political interventions from outside of the rural world. For land-related

grievances to feed and support violence on any significant scale and in a sustainable manner, they must be organized, channelled, financed and stoked from the outside.

Summarizing the approach

The basic framework

An assessment of the conflict impact of land policies implies that answers are provided to three groups of questions:

- How do existing or planned land policies affect access to land, security of tenure and the distribution of land in a given population?
- How are different groups affected by differential access, tenure security of land distribution, particularly along gender, class (broadly defined) and ethnic lines?
- What organizations are likely to mobilize on the basis or around the grievances generated by those issues? How effective are they at organizing support and channelling resources towards their objectives? How likely are they to resort to violence? What resources, primarily economic, from inside and outside, can these organization rely on?

All types and dimensions of land policy can and should be looked at through this lens, from colonization programs and titling initiatives, to decentralization of land administration, tax regimes, commercialization policies and rural infrastructure development such as irrigation and electricity generation projects.

These questions should also be asked to assess the impact of related issues, such as population movements, floods and droughts, access to water and irrigation works, as well as conflict itself, which affect land issues through population displacement, insecurity and destruction, an impact that also affects various groups differently and that as such might be an object of political mobilization.

A note on the level of analysis

Commenting specifically on sub-Saharan Africa, Camilla Toulmin and Julian Quan state a basic truth common to all farming and livelihood systems on this planet: “[countries] present a complex mosaic derived from past history, colonial legacy and current economic pressures and opportunities, as well as from their natural and ecological characteristics. This great diversity at continental level [s] is mirrored at lower scales, within each country, region and district. This makes it difficult to draw comparisons between different parts of the continent[s], and demonstrates the need for considerable tailoring of national provisions concerning land to the range of conditions found at local level” [2000:2].

The questions that make up the framework we propose must thus be asked at each of those levels, and especially at the local one, because it is ultimately there that land conflicts are played out. Fallacies of composition lie in wait for any attempt at generating continental- or national-level knowledge or policy insights. “Risk factors” “lessons learned” and broad “policy options” need to be brought literally down to

earth. To take an example, Paul Collier's interesting demonstration to the effect that ethnic and religious fractionalization reduces rather than increases the risk of rebellion" [Collier-2000:100; Collier-nd] takes on radically different meanings in ethnically diverse countries where the various groups are dispersed, and in others where they are concentrated regionally producing sub-national level ethnic dominance, which Collier convincingly shows to be a major risk factor.

Implications for land policy

This section intends to identify, using the framework outlined above, a number of insights on the linkages between land policy and violence, and on policy implications that can be derived from them.

In the next sub-section, we will briefly overview the cases covered by the research team, focussing more at length on the key land-related sources of conflict identified. As noted in the introduction, that section is still extremely schematic as, at the time of writing, some of the case studies have not yet been completed. A second sub-section will then discuss specific components of land policy that the cases studied and the available literature suggest are particularly relevant to conflict and violence. A third part will be devoted to key insights and lessons for policy.

Overview of the cases

Africa and the Middle-East: Burundi, Côte d'Ivoire, Mozambique, Palestine

As the literature on land policy makes clear, the main land issue on the African continent for a few decades already has been security of tenure. The cases considered here are not, from that standpoint, strictly representative.

Burundi

Access, security, distribution: Burundi's situation is dominated by access problems. Rural areas have extremely high population densities, although it varies quite broadly at the commune level, from 41 per sq km to 526. Fragmentation is also reaching extremes, with landlessness emerging for the first time as a significant issue and with many people in the most densely populated areas inheriting barely enough land to build a house on.

Differential impact along gender, class and ethnic lines: The Twa are excluded from the land economy and so are women who are barred from inheriting land by succession rules. A weak and corrupt state apparatus has made possible the illegal appropriation of state land by rich individuals and state dignitaries.

Political dynamics: The biggest tensions and the strongest insecurity are related to the issue of the refugees who left the country beginning in the 1970s and whose lands have since been occupied. Their

return hovers like a threat over a significant part of the country and the state has not taken measures that promise to facilitate their re-integration or some form of compensation for them or for current occupiers who would be displaced. Every wave of conflict generates new movements of refugees and reproduce the problem.

Côte d'Ivoire

Access, security, distribution: Security of tenure has long been considered a major problem but government policies to consolidate it appears likely to generate major problems of access for those excluded from primary property rights. Similar consequences derive from attempts by the government to sedentarize pastoralists who make up a significant portion of rural populations.

Differential impact along gender, class and ethnic lines: Both these policies have ethnically differentiated impact, with non-citizens of the country, who are barred from ownership rights, and pastoralists—who are often the same people—overwhelmingly pertaining to distinct ethnic groups.

Political dynamics: Government policies fuel the growing ethnic tensions that divide the country. It risks reinforcing the ethnic polarization of political competition, crystallizing ethnic solidarities and creating massive potential for the violent mobilization of those solidarities.

Palestine

Access, security, distribution: The West Bank and Gaza are very densely populated. The problem is made worse for the local population by the establishment by the Israeli government of colonies, military camps and security and communication infrastructure. The legal regime of the occupation has made security of tenure problematic for the Palestinian population. Access to water is also limited for much of the population of the region, which compounds the problem of access to land for agriculturalists.

Differential impact along gender, class and ethnic lines: The impact of problematic access to land and water as well as tenure insecurity are very poorly distributed and they follow ethnic lines.

Political dynamics: Land is one of the major points of reference in the violent mobilization of the Palestinian people against the State of Israel.

Cambodia and Sri Lanka

Asia's land policy landscape is dominated by problems of access related to high densities of population in agricultural areas. The countries examined are quite typical of that pattern, although landlessness per se has only recently become a major problem.

Cambodia

Access, security, distribution: Landlessness is a fast growing problem, as is fragmentation. The problem is made worse by a growing concentration of land ownership, which itself feeds off the insecurity of tenure related to the state's administrative failings and corruption. The 2001 land law appears likely to lock in unequal access and skewed distribution.

Differential impact along gender, class and ethnic lines: Broad ethnic homogeneity ensures a strictly classist differentiation of the impact of those problems.

Political dynamics: While some organisations are trying to help the poor secure land rights, their activities do not involve political mobilization or promote the use of violent means to defend the latter.

Sri Lanka

Access, security, distribution: A growing problem of landlessness in some regions of the country is the main driver behind the central government's settlement programs. The government is committed to securing tenure and is moving in that direction through a major program. It has also demonstrated a commitment to ensuring relatively fair access to land, with special attention to small landholders.

Differential impact along gender, class and ethnic lines: The policy of settlements, although it contributes to addressing national-level access and security problems, is generating significant frictions because of its implications for regional ethnic distribution and demographic balance, especially in the East of the country.

Political dynamics: Quasi ethno-specific settlements in a contested region of the country fuels tenure and political insecurity among the minority population and creates political opportunities for the guerrillas that have long been active in the North and East of the country. They represent a major stumbling block for the resolution of the conflict.

Latin America: Colombia and Guatemala

In Latin America, concentration of land holdings overwhelms other issues and redistributive land reform has been a core part of the policy debate for decades. The two countries examined here are typical.

Colombia

Access, security, distribution: While land-rich, Colombia has long had a problem of landlessness deriving from the concentration of land holdings in the hands of a small minority of the population. This situation has not changed and is in fact becoming worse, with a “land reform in reverse” currently under way. The situation has been made worse in the regions affected by the war, as general insecurity and dropping land prices have led to massive acquisitions by drug traffickers and paramilitary groups. Tenure security is also tenuous in much of the frontier region, where it favours land use for the cultivation of drugs, with little regard for environmental damages.

Differential impact along gender, class and ethnic lines: Current developments favour the consolidation of an extremely skewed structure of land ownership, with traditional elites and mostly drug-trafficking related newcomers grabbing ever more land.

Political dynamics: While both the guerrillas and the paramilitaries appear like paradigmatic greed-driven actors, the social base of the first and the land-grabbing activities of the second show that the conflict is partly rooted in land issues and that it is likely to feed land-related tensions.

Guatemala

Access, security, distribution: As in Colombia and in much of the continent, skewed distribution of land holdings creates problems of access and a skewed distribution of political power, at all levels of the administration, also creates insecurity of land ownership for large swathes of the population.

Differential impact along gender, class and ethnic lines: Current land policy consolidates a social structure that is crystallized around ethnic differences, with Maya Indians representing the vast majority of poor peasants.

Political dynamics: While there is a plethora of organizations dealing with both gender, peasant and indigenous rights, none of these groups appear willing or able to take its mobilization down a violent path. Much of rural violence is thus localized and driven at least as much by elite repression as by sudden violent expressions of discontent by poor and landless peasants.

Specific Issues

This section overviews a number of factors that are likely to generate grievances. As was mentioned repeatedly, the identification of such grievances does not imply the probability of conflict, which only results from the effective mobilization of the latter by a political enterprise with sufficient access to material resources.

The list of seven issues identified here is by no means comprehensive. Based on the literature survey and on the cases studied for this research program, those, however, are felt to be the most relevant to the links that can exist between land and conflict.

Formalization of tenure

The political implications of the formalization of tenure are just as ambiguous as its economic impact. Formalization can lessen access to land by depriving some social categories of property rights, as it threatens to do in Ivory Coast. It can weaken security by introducing legal pluralism or challenging the legitimacy of customary arrangements without offering effective alternatives. Finally, it can lock in an unequal distribution of land holdings, as it threatens to do in Cambodia.

Weak states

Informal politics, corruption and administrative inefficiencies are factors of tenure insecurity and, as a result and in themselves, they leave much space for highly unequal access to national land and concentration of land holdings. Land titling programs by weak states contaminate customary systems and result in the informalization of land tenure and deepening tenure security, which impacts on concentration.

Market-based land reforms

Most land markets in developing countries do not work properly. Poor regulation, very unequal access to capital markets, the laundering of illegal activities through the acquisition of land (as in Colombia), as well as cultural factors, typically price land over and above the value of the production it can generate. Unsurprisingly, this leads to the progressive marginalization of poor peasants, to the concentration of land ownership and to ever narrower access.

Colonization and settlement programs

Putting new areas under cultivation does not necessarily diminish existing problems of access, security or concentration. Tenure security is often problematic in remote areas, which facilitates land grabbing and concentration. The latter, moreover, is fed by labour shortages induced by the opening of new agricultural areas (as happened in Colombia). Most of the time, moreover, the problem is compounded by the ethno-specific character of colonization policies which are discussed below.

Ethno-specific land policies or programs

While they may be “neutral” or even favourable from the standpoint of access, security and distribution, ethno-specific policies can generate massive tensions and turn land into a symbolic stake between groups

in addition to creating deep insecurities by changing the demographic balance in a given area. Whatever their motives or justifications—strategic, military, or more broadly historical—this is true of clear ethnic capture, as in the case of Jewish colonies in Palestine or of Sinhalese settlements in Eastern Sri Lanka, but also of compensatory measures such as the creation of indigenous territories, as in Chiapas or Canada, or of selective titling, as in the case of indigenous land in Nicaragua.

To the extent that ethnic groups have lesser problems of collective action and can thus more easily set up and sustain a mobilization [Collier-2000], this is one of the most directly conflictual characteristic of a land program one can design or implement.

Land in post-conflict situations

There does not appear to be good reasons to distinguish conceptually between conflict and post-conflict situations when assessing the potential impact of land policies. The same basic issues are involved: state weakness, which might be higher, although not necessarily—compare post-war Guatemala to non-post war Kenya, for instance; tenure insecurity, which might also be higher because of the possible destruction of registries or population displacement; and existing capabilities of insurrectionary groups, which might be higher too, thus putting them in a better position to exploit land-related grievances—although the Guatemalan guerrilla suggest that former fighting forces are not necessarily destined to play much of a role, *even when land-related government commitments in the framework of the peace accord are not acted upon.*

Conversely, given the problematic relationship between land-related grievances and violent mobilizations, it is far from clear that land policy can have much impact on the prospects for conflict in any given country. Cases where specific land policies are critical to the conflict, as in Palestine and Sri Lanka, obviously offer critical opportunities of intervention. These are the exceptions, however, and the recent history of Latin America, which has seen all but a few of its guerrillas demobilize while land access, security and distribution has rarely got better, clearly demonstrates the weakness of the link between land policy and peace.

Key insights and lessons

Political nature of land policy

Land policy is a political issue. It is not possible to disentangle its determinants and impact from the material and political interests of the individuals and groups involved. Politics needs to be factored in from the start.

Context-specificity

Land policy is embedded in specific political, social, cultural and ecological contexts that condition the nature of its outcomes, be they economic, environmental or conflict-related. This embeddedness needs to be factored in in the design and implementation of policy and considered at various levels, from the national to the regional and the local.

This does not imply that land policy and administration is best designed and implemented at the local level or national level, only that the specific outcomes of a given measure at each level must be considered. To give an example here, it might well be the case that fair gender outcomes are more likely, in a given country, with centralized conflict-resolution mechanisms instead of local ones.

Decentralization and subsidiarity in land policy as in other areas of public policies, are in other words no mere technical process. They have political consequences and the latter must be factored in if one is to assess the equity and conflict outcome of any given policy.

The political sustainability of inequity

The relative autonomy of conflict *and especially of “peace”* in relation to grievances, which we have repeatedly noted, has a massive implication for conflict- or peace-oriented policies: inequity is politically sustainable. The cases reviewed and much of the literature show that most land-related inequities are unlikely to lead to significant conflict. This is spectacularly the case with gender in general, but also with ethnic groups, such as Guatemala’s Mayas, both cases in which the number of people affected and their proportion of the population is extremely large.

The need to prevent conflict, in other words, is not a sound political basis on which to base reforms aiming for broad access, secure tenure and fair distribution of land holdings. This is true even though the latter traits characterize stable and pacific agrarian structures. Broad access, secure tenure and fair distribution must be valued independently of their possible—albeit unreliable—impact on the probability of conflict.

An institutional approach

The context of land policy is time sensitive, i.e. it can change abruptly as shocks, natural, economic, or political, happen, such as a massive drought that makes access to land meaningless, the sudden imposition of a tariff in the main market for a critical export crop, that bankrupts small holders, or a sudden war in a neighbouring country that floods one’s own with refugees.

To be responsive to those changes, a policy that claims conflict-awareness needs to constantly monitor the political impact of land policies as mediated by their contexts. This calls for the establishment of mechanisms specially devoted to doing that in the agencies responsible for the design and implementation of land policy and/or in the agencies that finance and support the latter.

Conclusion

Land policy can make things worse or better but it is only exceptionally a critical factor of conflict, even in countries and societies where the vast majority of the population depends on agriculture for its survival, and even in countries coming out of war. Inequity and inefficiency can be sustainable politically, and reforms to tackle them might not.

The framework outlined here was developed for land policy per se but it could easily be used for assessing the impact of natural disasters, environmental degradation, or even conflict situations or peace initiatives on land issues. With slight modification, it could also usefully be applied to discussions of mineral and fishing rights.

References

- Anderson, Mary B., 1999. *Do No Harm. How Aid Can Support Peace—or War* (Boulder and London: Lynne Rienner Publishers).
- Barth, Fredrik, 1969. “Introduction,” in Fredrik Barth, ed. *Ethnic Groups and Boundaries. The Social Organization of Culture Difference* (Boston: Little, Brown and Company).
- Berdal, Mats, and David M. Malone, eds., 2000. *Greed and Grievance. Economic Agendas in Civil Wars* (Boulder and London: Lynne Rienner Publishers).
- Berger, Peter and Thomas Luckmann. 1966. *The Social Construction of Reality* (New Brunswick, NJ: Transaction Books).
- Binswanger, Hans P. and Klaus Deininger. 1997. “Explaining Agricultural and Agrarian Policies in Developing Countries, *Journal of Economic Literature*, 35 (December): 1958-2005.
- Binswanger, Hans P., Klaus Deininger and Gershon Feder. 1995. “Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations, in J. Behrman and T.N Srinivasan, *Handbook of Development Economics, Volume III* (Elsevier).
- Bruce, John W., and Shem E. Migot-Adholla, eds., *Searching For Land Tenure Security in Africa* (Washington, D.C.: The World Bank; Dubuque, Iowa: Kendall/Hunt Publishing Company).
- Carter, Michael R. and Ramón Salgado. 2001 “Land market Liberalization and the Agrarian Question in Latin America,” in Alain de Janvry, Jean-Philippe Platteau, Gustavo Godrillo, and Elisabeth Sadoulet, eds. *Access to Land, Rural Poverty and Public Action* (London: Oxford University Press).
- Carter, Michael R., Keith D. Wiebe, and Benoit Blarel. 1994. “Tenure Security for Whom? Differential Effects of Land Policy in Kenya,” in John W. Bruce and Shem E. Migot-Adholla, eds., *Searching For Land Tenure Security in Africa* (Washington, D.C.: The World Bank; Dubuque, Iowa: Kendall/Hunt Publishing Company).
- Collier, Paul. Nd. Implications of ethnic diversity.
- Collier, Paul. 2000. “Doing Well out of War,” in Mats Berdal and David M. Malone, eds., 2000. *Greed and Grievance. Economic Agendas in Civil Wars* (Boulder and London: Lynne Rienner Publishers), 91-113.
- Collier, Paul, and Anke Hoeffler. 1998. “On Economic Causes of Civil War.” *Oxford Economic Papers* 50.
- Deininger, Klaus. 2001. *Land Policy and Administration: Lessons Learned —DRAFT REPORT* (Washington, D.C.: The World Bank).
- de Janvry, Alain and Elisabeth Sadoulet. 1989. “A Study in Resistance to Institutional Change: The Lost Game of Latin American Land Reform,” *World Development* 17(9): 1397-1407.
- de Janvry, Alain, Jean-Philippe Platteau, Gustavo Godrillo, and Elisabeth Sadoulet, eds. 2001. *Access to Land, Rural Poverty and Public Action* (London: Oxford University Press).
- de Soysa, Indra. 2000. “The Resource Curse: Are Civil Wars Driven by Rapacity of Paucity?” in Mats Berdal, and David M. Malone, eds., *Greed and Grievance. Economic Agendas in Civil Wars* (Boulder and London: Lynne Rienner Publishers).
- Durocher, Bettina. 2002. “Políticas Agrarias y Violencia en Guatemala,” Borrador de uso restringido. Draft report prepared for the project on Land and Violence, (The North-South Institute and the World Bank).
- Favre, Henri, 2001. “Chiapas 1993: Tentative d’analyse d’une situation insurrectionnelle,” unpublished manuscript prepared for the project on Agrarian structures, agrarian policies and violence in Central America and Southern Mexico, (Ottawa: The North-South Institute).
- Fearnside, Philip M. 2001. “Land-Tenure Issues as Factors in Environmental Destruction in Brazilian Amazonia: The Case of Southern Pará,” *World Development* 29(8): 1361-1372.
- Furet, François. 1978. *Penser la Révolution française* (Paris: Gallimard).

- Gatunange, Gervais. 2002. "Terre et Violence au Burundi," Draft report prepared for the project on Land and Violence, (The North-South Institute and the World Bank).
- Grenier, Yvon. 1999. *The Emergence of insurgency in El Salvador. Ideology and will.* (Pittsburgh, University of Pittsburgh Press).
- Horowitz, Donald L., *Ethnic Groups in Conflict* (Berkeley: University of California Press, 1985).
- Human Rights Watch. 2002. *Fast Track Land Reform in Zimbabwe* (www.hrw.org/org/2002/zimbabwe/ZimLand0302-02htm).
- Isaac, Jad. 2002. "Land and the Israeli-Palestinian Conflict," Draft report prepared for the project on Land and Violence, (The North-South Institute and the World Bank).
- Jackson, Richard. 2002. "Violent Internal Conflict and the African State: Towards a Framework of Analysis," *Journal of Contemporary African Studies*, 20(1).
- Lavigne Delville, Philippe. 2000. "Harmonising Formal Law and Customary Land Rights in French-Speaking West Africa," in Camilla Toulmin and Julian Quan, eds., *Evolving land rights, policy and tenure in Africa* (London: DFID, IIED, NRI), pp. 97-121.
- LeGrand, Catherine. 1998. "Agrarian Antecedents of the Violence," in Charles Bergquist, Ricardo Peñaranda, and Gonzalo Sánchez, eds., *Violence in Colombia: The Contemporary Crisis in Historical Perspective* (Washington, D.C.: SR Books): 31-51.
- McAdam, Doug, John D. McCarthy and Mayer N. Zald, 1996. *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings* (Cambridge, UK: Cambridge University Press).
- McAuslan, Patrick, 2000. "Only the Name of the Country Changes*: The Diaspora of 'European' Land Law in Commonwealth Africa," in Camilla Toulmin and Julian Quan, eds., *Evolving land rights, policy and tenure in Africa* (London: DFID, IIED, NRI), pp. 75-95.
- McCarthy, John D., and Mayer N. Zald. 1977. "Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory," *American Journal of Sociology* 82(6): 1212-41.
- McElhinny, Vincent and Mitchell A. Seligson, 2000. *From Civil War to Civil Violence: The Impact of Agrarian Inequality in El Salvador*. Unpublished manuscript prepared for the project on Agrarian structures, agrarian policies and violence in Central America and Southern Mexico, (Ottawa: The North-South Institute).
- Moore, Jr., Barrington. 1966. *Social origins of dictatorship and democracy; lord and peasant in the making of the modern world* (Boston : Beacon Press).
- Nietschmann, Bernard, 1973. *Between land and water; the subsistence ecology of the Miskito Indians, eastern Nicaragua* (New York: Seminar Press).
- Platteau, Jean-Philippe. 2000. "Does Africa Need Land Reform?" in Camilla Toulmin and Julian Quan, eds., *Evolving land rights, policy and tenure in Africa* (London: DFID, IIED, NRI), 51-75.
- Popkin, Samuel L. 1979. *The rational peasant : the political economy of rural society in Vietnam* (Berkeley: University of California Press).
- Przeworski, Adam. 1988. "Consequences of Constitutional Choices," in Jon Elster and Rune Slagstad, eds., *Constitutionalism and democracy* (Cambridge, New York: Cambridge University Press).
- Quan, Julian. 2000. "Land Tenure, Economic Growth and Poverty in Sub-Saharan Africa," in Camilla Toulmin and Julian Quan, eds., *Evolving land rights, policy and tenure in Africa* (London: DFID, IIED, NRI), 31-50.
- Scott, James C.. 1985. *Weapons of the weak : everyday forms of peasant resistance* (New Haven : Yale University Press).
- Skocpol, Theda. 1979. *States and social revolutions : a comparative analysis of France, Russia, and China* (Cambridge, New York: Cambridge University Press).

Stewart, Frances. 1998. "The Root Causes of Conflict: Some Conclusions," QEH Working Paper Series Number 16 (Oxford University).

Stewart, Frances. 2000. "Crisis Prevention: Tackling Horizontal Inequalities," QEH Working Paper Series Number 33 (Oxford University).

Tajfel, Henri. 1981. *Human Groups and Social Categories* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981).

Toulmin, Camilla and Julian Quan, eds. 2000. *Evolving land rights, policy and tenure in Africa* (London: DFID, IIED, NRI).

Yngstrom, Ingrid. 2002. "Women, Wives and Land Rights in Africa: Situating Gender Beyond the Household in the Debate Over Land Policy and Changing Tenure Systems," *Oxford Development Studies* 30(1).

LAND IN CONFLICT AND POST-CONFLICT SITUATIONS

COMMENTS: CARLOS CAMACHO

Para comentar sobre las relaciones entre la tierra y la violencia en situaciones de post-conflicto, es preciso establecer algunas premisas de base:

- En general, los conflictos relacionados con la tierra tienen una génesis multicausal que articula factores jurídicos, políticos, étnicos y religiosos, entre otros confluyendo en un territorio específico.
- Durante la historia, las causas originales se han rearticulado a partir de sus relaciones diacrónicas, presentando distintas fisonomías en cada época y acumulándose esta historia en la conciencia colectiva de las comunidades o poblaciones involucradas en el conflicto. Este, además se inserta en el inconsciente colectivo, muchas veces asociado a la reivindicación o afirmación de las identidades étnicas, políticas y culturales.
- Los conflictos sociopolíticos que caracterizan las sociedades nacionales analizadas en la ponencia, a nivel local y regional, han intensificado los conflictos sobre la tierra y el territorio, o bien, han modificado su fisonomía al agregarse factores derivados de nuevas dinámicas de la confrontación política.
- Los procesos sociales, políticos y económicos del post-conflicto, lo mismo que las transformaciones dirigidas a la construcción de la paz, contribuyen a definir nuevas características del conflicto de tierras. Esto íntimamente relacionado con las nuevas estrategias e instituciones encargadas de transformar y dirimir los conflictos.
- En general, todos los conflictos sobre la tierra y el territorio poseen un carácter multidimensional, por lo que su resolución debe ser enfocada desde esa óptica. Desde este punto de vista, la prioridad debe ser su estudio a profundidad previo diseño de los procesos de transformación.

La ponencia postula un modelo analítico cuyos aspectos medulares son el acceso, la seguridad jurídica y la distribución de la tierra. Sobre esta base se construyen problemas de investigación y se aportan elementos de reflexión sobre la pluralidad de situaciones sobre las que se despliegan estas dimensiones de análisis, demostrándose la necesidad de abordar específicamente cada caso para comprender adecuadamente la articulación de factores potencialmente productores de conflicto. Destaca el hecho del reconocimiento de las formas consuetudinarias de concepción y gestión de la tierra entre los pueblos indígenas y las contradicciones que genera su rechazo por Estados con situaciones de dominación étnica y cultural.

La debilidad estructural del Estado y su incapacidad de garantizar seguridad jurídica sobre la tierra son relevantes, aunque debe destacarse la importancia del reconocimiento de la diversidad y la

multiculturalidad respecto de la relación de la sociedad con la tierra y el potencial de conflicto que deriva de la concepción de la sociedad como una entidad social y culturalmente homogénea, y como tal, sujeta a un solo Derecho de raigambre occidental. La situación se agrava con la inexistencia de judicaturas agrarias capaces de resolver los conflictos específicos, principalmente en el post conflicto. Esto es particularmente importante en los casos analizados donde prevalece la diversidad étnica y una historia colonial y post colonial negando las culturas sub dominantes y donde persiste el despojo de los tiempos coloniales por los grupos dominantes.

Cabe destacar el derecho de las poblaciones a desenvolverse en escenarios y procesos de desarrollo no necesariamente basados en una lógica occidental, como postulan, por ejemplo los Acuerdos de paz de Guatemala.⁴ Respecto de la tierra esto implica reconocer que se trata no necesariamente de un valor de cambio y que su utilización y ocupación pueden basarse en argumentos que remiten a la estructura simbólica del espacio, entre otros.

Las categorías sociales que son analizadas para desarrollar el impacto diferencial de las políticas de tierra son género, clase y etnicidad. Estas, en su articulación y en su desarrollo histórico, que genera distintas realidades en cada caso analizado, permiten aclarar los elementos básicos para construir una matriz comparativa de los países con el resultado que la tierra en sí ha desempeñado distintos papeles en la génesis de los conflictos y en los procesos posteriores a ellos.

Está claro en el análisis que el problema de la tierra tiene un impacto socialmente diferenciado bajo las categorías consideradas y que las políticas al respecto deben considerar este hecho al referirse a la regularización de la tenencia, el fortalecimiento de las funciones públicas, la consideración de reformas agrarias basadas en el mercado, la colonización dirigida y los programas de acción étnicamente dirigidos. De otra manera difícilmente pueden superarse las condiciones que provocaron el conflicto y las situaciones de post conflicto mantendrán latentes las contradicciones que generaron los enfrentamientos que ahora se busca superar para un desarrollo con equidad.

Sobre la base de un modelo de análisis y de su aplicación a varios casos específicos, la ponencia concluye que la política de tierras es sólo excepcionalmente un factor crítico de conflicto aún en países donde la mayoría de la población depende de la agricultura y en situación de post conflicto. Esta afirmación aunque parece peregrina en una primera lectura expresa claramente las capacidades de la homeostasis y de los mecanismos de minimización de los problemas estructurales que mantienen las sociedades donde estos son más agudos. Debe recordarse que las desigualdades pueden paliarse mediante mecanismos de soporte social, por la presencia de explotaciones modernas generadoras de empleo, o bien, mediante la construcción de Estados represivos, como por ejemplo, ocurrió en Guatemala.

⁴ El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas establece que los indígenas tienen “derecho al control de su propio desarrollo”.

Uno de los temas más relevantes que surge del análisis del texto es la importancia de la tierra en tanto generadora de conflicto. Desde esa óptica, destaca su carácter dual:

- Como tierra propiamente dicha, es decir, como un medio de producción cuyos derechos de posesión son susceptibles de ser cuestionados y donde se aplican las demandas de redistribución, especialmente en países donde la distribución es altamente desigual.
- En tanto territorio étnico, nacional, tradicional o comunitario, es decir, agregando un conjunto de valores de tipo histórico, cultural e ideológico que superan las reivindicaciones económicas y se colocan fuera de las coyunturas históricas.

Este doble carácter le da a la tierra una particular susceptibilidad a colocarse en una posición relevante al confluir otros factores políticos y sociales que generan una situación de conflicto. En general, la demanda territorial coincide con las demandas socioeconómicas y la reivindicación de redistribución. Al otro extremo, no necesariamente la reivindicación de tierras por razones de carencia o insuficiencia coincide con la territorial. Esto implica procesos de simbolización identitaria distintos con consecuencias políticas diferentes.

Correlativamente, la tierra denota valores simbólicos relacionados con el status:

- Como símbolo del status adscrito: Es el caso de la acumulación de tierras, muchas veces ociosas, por las oligarquías tradicionales. Estas tierras, difícilmente se incorporan al mercado.
- Como símbolo del status adquirido: Se trata de las tierras adquiridas con fines de movilidad social vertical con el propósito de asimilarse a las oligarquías tradicionales. Muchas veces, grandes extensiones de estas tierras se encuentran ociosas. Destaca allí el fenómeno de las extensiones compradas por narcotraficantes en algunos países de América Latina. Estas tierras no se incorporan a los mercados inmobiliarios.
- Como símbolo del status identitario: En este caso se trata no de individuos, sino de colectividades, generalmente étnicamente diferenciadas, que relacionan su territorio con su identidad en tanto pueblo. Estas tierras tampoco se incorporan a los mercados.

Cuando la tierra es principalmente una reivindicación socioeconómica, los programas de intensificación de la producción, de creación de fuentes de empleo alternativas a la tierra y la asistencia social, entre otras posibilidades, son capaces de disminuir los niveles de tensión. Es así como la desigualdad estructural y aún, la grave exclusión social, puede no desembocar en conflicto.

En el caso de la reivindicación territorial, la demanda no termina con el logro de metas socioeconómicas o de calidad de vida y la dimensión más relevante de la exclusión es la política que se simboliza en el territorio perdido. Allí, el potencial de eclosión de conflictos es mayor y se incrementa cuando prevalecen condiciones de carencia y pobreza rural. De allí la importancia de analizar a profundidad la frontera entre ambas dimensiones del problema que es específica de cada realidad.

En ambos casos, aunque el potencial de conflicto difiere, en general han persistido formas de violencia de clase o institucional con el propósito de la conservación del status quo. Estas pueden expresarse en

formas evidentes de la represión selectiva o masiva o bien en la violencia cotidiana que significa la exclusión histórica y la negación de los derechos económicos y sociales.

La importancia del criterio de concentración sobre la línea de clase estriba también en el nivel de simbolización que tiene la tierra para los terratenientes que la consideran un signo de su poder en tanto sector de clase, por eso, se legitima la ociosidad de porciones de las propiedades y su uso para la especulación financiera, independientemente que exista la claridad de su potencial de subvertir las relaciones prevalecientes. Así también, la tierra se dota de un significado polisemántico admitiendo varias lecturas según la percepción de quien la simboliza y se convierte en un icono cuya lexia diferencial incrementa su potencial de conflicto en los niveles de la discusión política e ideológica.

Esta lectura plural, se expresa en el nivel de la estructura social respecto del acceso diferencial a los medios de producción, respecto de la diversidad étnica y cultural y respecto de la geografía de la ocupación del territorio, configurando distintos discursos sobre ella y su papel en la generación de conflictos. Pero, este carácter se realiza en el nivel local que es donde se evidencian los efectos de su carencia en tanto medio de producción.

LAND IN CONFLICT AND POST-CONFLICT SITUATIONS

COMENTARIOS : MARGARITA FLORES

Introducción

El documento de Jean Daudelin proporciona un esquema valioso para el análisis de situaciones agrarias que pueden derivar en conflicto y violencia, en razón de la falta de acceso a la tierra, la carencia de seguridad en la tenencia y la desigual distribución de la tierra. Señala que estas tres condiciones y/o su combinación, adquieren relevancia en función del contexto en el que se dan; y subraya la importancia del impacto diferenciado de la política agraria entre distintos grupos sociales definidos en términos de clase, étnicos y de género, en el desencadenamiento del conflicto y la violencia.

El autor recuerda que en la discusión sobre conflictos agrarios han predominado dos puntos de vista, los cuales resultan incompletos para explicar su aparición y solución. Uno, argumenta que políticamente la injusticia es insostenible; el otro, sostiene que la violencia surge de los desposeídos o de las organizaciones que actúan –o que postulan que lo hacen- como sus representantes. Sin embargo, en los hechos, el primer argumento no ha logrado una explicación convincente de estos fenómenos; y, en el segundo caso, se trata de una perspectiva parcial puesto que las elites y los gobiernos son, asimismo, agentes potenciales de violencia.

Como indica Jean Daudelin, la emergencia real del conflicto depende de la combinación de varios factores de carácter exógeno al tema agrario, y de la capacidad de movilización que tiene un pequeño grupo de dirigentes comprometidos para: articular descontentos de diferente origen, para acceder a fuentes importantes de recursos, y para organizar la recolección de fondos que permitan sostener una movilización.

Una situación agraria irregular, entendida como desigual distribución de activos, falta de acceso a ellos e incertidumbre sobre su posesión, aunque afecte a grupos numerosos de la población rural, no da lugar necesariamente a un conflicto. El tránsito de relaciones antagónicas por el control de la tierra hacia un conflicto latente o manifiesto, y luego al desencadenamiento de la violencia, entrecruza diferentes procesos de enfrentamientos que requieren de un liderazgo político que

incorpore la inconformidad y la organice en una movilización más amplia, y que cuente además con recursos para sostenerla y prolongarla.

En el marco de los objetivos de esta sesión, en particular, los que se refieren: a identificar formas en que intervenciones relacionadas con la tierra han contribuido a crear y desencadenar conflictos en diferentes niveles (locales o nacionales); a explorar procedimientos a través de los cuales éstos podrían reducirse; así como a analizar la relevancia que tienen las regulaciones sobre el acceso a la tierra para conseguir un proceso sostenido de transición desde un conflicto a la paz, mi comentario habrá de referirse a la experiencia salvadoreña de solución negociada del conflicto armado durante la década de los años ochenta, a la manera en como se resolvió la cuestión agraria, así como a la confrontación posterior que generó y las acciones subsecuentes. Para tal fin, trataré de seguir el esquema analítico que sugiere Jean Daudelin, lo cual permitirá también agregar una experiencia al análisis comparativo que este autor nos ofrece.

La exposición sigue un orden cronológico. El primer apartado hace una breve referencia a la cuestión agraria previa hasta la reforma de 1980; el segundo resume los puntos claves de la negociación incluidos en los acuerdos de paz firmados en 1992; y, finalmente, el tercero se centra en el análisis de la sostenibilidad de las intervenciones para de la solución del conflicto.

La cuestión agraria y el conflicto armado

La tenencia de la tierra ha sido uno de los principales motivos de conflicto en la historia de El Salvador, ello, como resultado del uso del suelo asociado a altos niveles de concentración que propició el acaparamiento de la propiedad en pocas manos, y por el predominio de plantaciones cuyo requerimiento de mano de obra tiene variaciones estacionales muy marcadas, a lo cual vino a sumarse la limitada disponibilidad de tierras cultivables comparada con la importancia numérica de la población rural.⁵

La formación de las grandes haciendas para la explotación del añil y la ganadería en la época colonial se dio a costa de las tierras de las comunidades campesinas. La estructura agraria resultante de la supresión de la tenencia comunal y ejidal y de los abusos para despojar de la propiedad a sus legítimos dueños se consolidó con la expansión de la cafecultura a fines del siglo XIX. Esta

⁵ De un total de 2.1 millones de hectáreas del territorio salvadoreño, menos de un tercio (650,000 has) son aptas para cultivos de ciclo corto; la mitad son adecuadas para cultivos perennes y pastos, y el resto no es de uso agrícola. Con la mayor densidad de población en América Latina (215 habitantes por kilómetro cuadrado en 1980 - y estimaciones de 294 en 2000, CELADE), y la mitad viviendo en el campo, la disponibilidad de tierra cultivable, de ciclo corto o para cultivos permanentes, es de alrededor de 0.7 ha por habitante rural y de sólo 2.1 has por persona activa en la agricultura. (CEPAL, 2001 y 1993). A principios de los años setenta, el 1.5% de las propiedades rurales, cuyo tamaño promedio era de 290 ha, ocupaban poco más del 40% de las tierras de las fincas, que incluían las de mejor calidad. (USAID, 1980; Ministerio de Agricultura y Ganadería – MAG-, 1989.)

estructura así como las condiciones en el campo, se mantuvieron casi inalteradas, no obstante las movilizaciones campesinas -entre las que destaca el amplio movimiento reprimido con gran violencia en 1932- y la aplicación subsiguiente de algunos programas gubernamentales de compra y asignación de tierras que a lo largo de casi 50 años beneficiaron a 14 500 familias con cerca de 60.000 has.

La reforma agraria de 1980 fue más profunda y compleja, porque afectó a toda propiedad que rebasara las 245 hectáreas⁶, y transfirió la propiedad de las tierras arrendadas a los arrendatarios, sin importar el tamaño de las parcelas. En todos los casos, el beneficiario incurrió en una deuda pagadera en 30 años. Por tratarse de un proceso inmerso en la crisis política y social que se transformó en conflicto armado, enfrentó la oposición de sectores antagónicos, por un lado los propietarios agrarios y los empresarios de la banca y el comercio, y, por otro, los grupos políticos que defendían la causa de trabajadores y campesinos. Con todo, las propiedades más grandes del país fueron transferidas a los colonos en la forma de cooperativas; sin embargo, la violencia imperante en el país impidió la explotación de un número considerable de ellas que fueron abandonadas, al igual que muchas propiedades de menor tamaño, ubicadas sobre todo en las zonas de conflicto. En total, se estima que la reforma agraria abarcó la quinta parte de las tierras agrícolas (casi 300 000 ha) y benefició a más de 85 000 familias, es decir, una de cada cinco familias rurales.

La tierra en los acuerdos de paz

La negociación para dar fin a más de una década de enfrentamiento armado, tomó varios años en los que se fueron alcanzando acuerdos parciales. El último y posiblemente el más complejo por su naturaleza, fue el capítulo económico y social. Finalmente, en el texto de los Acuerdos de Paz de enero de 1992 se incorporaron varios temas de la agenda agraria. Destacan tres: primero, se ratificó el respaldo a la reforma agraria con la afectación postergada de algunas propiedades y la atención a los campesinos sin tierra para lo cual el gobierno adquiriría propiedades para su transferencia en los términos de la reforma agraria. Segundo, se decidió formular un Código Agrario que sustituyera la legislación dispersa en la materia y llenara sus vacíos y; tercero, se sentaron las bases para la regularización de la tenencia de la tierra en las antiguas zonas de conflicto. (Naciones Unidas 1992)

En los acuerdos quedó establecido que en los diferentes programas de transferencia de tierras que llevara a cabo el gobierno con propiedades del Estado, se daría preferencia a los excombatientes de

⁶ Originalmente afectaría las propiedades con una extensión superior a las 150 hectáreas.

las Fuerzas Armadas de El Salvador (FAES) y del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) que las solicitaran.

Dado el carácter de los acuerdos, que contemplaban un calendario de desmovilización condicionada al cumplimiento sincronizado de los compromisos de las partes, se dio prioridad a la creación de condiciones para la reincorporación de los excombatientes a la vida civil y a las actividades económicas mediante la entrega de tierras, lo que implicó la regularización de la tenencia de la tierra en las zonas de conflicto.

El mecanismo de regularización previsto en los acuerdos fue el mercado. Las propiedades identificadas como objeto de regularización por haber sido abandonadas y ocupadas en forma temporal por la población desplazada por el conflicto (los llamados “tenedores”), serían pagadas a precio de mercado y compradas por los tenedores o usufructuarios, siempre y cuando el propietario estuviese dispuesto a vender. En caso contrario, el gobierno buscaría una opción de reubicación para los usufructuarios. El texto indica también que los términos serían similares a los de la reforma agraria, lo cual significaba tener un plazo de 30 años para realizar el pago, con una tasa de interés fija.

La transición del conflicto a la paz

En el tema agrario, los acuerdos de paz abordan de manera explícita dos de las tres cuestiones propuestas por Jean Daudelin para el análisis de la sostenibilidad del proceso de transición del conflicto a la paz: la del acceso a la tierra y la de la seguridad de la tenencia. Los acuerdos definen algunos criterios básicos para dar seguridad jurídica al acceso a la tierra mediante la regularización en las zonas en conflicto, pero también deja un amplio margen de interpretación y de maniobra para su implementación. Se trata sobre todo de precisiones sobre el alcance y la magnitud del acuerdo. La confianza en el cumplimiento de los acuerdos en esta materia había quedado sustentada en la fuerza política de las partes, en la condicionalidad de la desmovilización de los combatientes, en la supervisión de las fuerzas políticas nacionales y en el acompañamiento de las Naciones Unidas.

El proceso que modificó las condiciones de acceso a la tierra del grupo específico de excombatientes y de la población desplazada en las zonas de conflicto, y la manera cómo se abordó la cuestión de la seguridad en la tenencia, son un buen ejemplo para mostrar los retos que deben afrontarse para aplicar un programa de acceso a la tierra que permita dar solución a los conflictos agrarios y a la violencia política y social que alimentan.

Uno de ellos, importante porque tiene que ver con la situación y relación entre géneros, ha sido el del trato a las mujeres. Si bien en el acuerdo no hay una referencia explícita al acceso indiferenciado de hombres y mujeres a la tierra, cuando se planteó la limitación de recursos, hubo una presión para reducir la participación de las mujeres, sobre todo en los casos en que sus maridos fueran potenciales beneficiarios.

Cabe recordar que salvo casos de gran complicación, se calculó que se legalizaría la situación seis meses después de la firma del cese al fuego, es decir, en junio de 1992. Sin embargo, la complejidad de las tareas previas y la falta de acuerdo sobre la instrumentación de lo convenido, demandaron conversaciones adicionales entre las partes y la intermediación de las Naciones Unidas para alcanzar una base mínima de un Programa de Transferencia de Tierras (PTT) que acotara el universo de beneficiarios y que tomara en cuenta varios elementos, entre ellos, la estructura agraria del país, la disponibilidad limitada de tierras, la escasez de recursos financieros y las restricciones económicas.⁷

Un aspecto fundamental en la aplicación de los acuerdos en materia agraria fue un proceso complejo que inició con la identificación y cuantificación de los beneficiarios de la regularización de la tenencia de la tierra. Para determinar su alcance, el FMLN se comprometió a presentar un mes después de la firma del Acuerdo de Paz el inventario de las propiedades afectadas a las que se refería esa parte del documento, tarea por demás compleja. De hecho, las primeras estimaciones sobre el área que tendría que regularizarse la hacía muy similar a la de todo el proceso de la reforma agraria, lo cual suponía recursos aproximados a los 250 millones de dólares.⁸

En el caso de la reforma agraria, las tierras afectadas se pagaron en su mayor parte con bonos cuyo vencimiento era de 20 a 30 años. En cambio, las propiedades que entraran en el Acuerdo se pagarían al contado. Al menos esa era una de las interpretaciones del texto del acuerdo. La otra insistía en que debería seguirse el procedimiento de la reforma agraria. La decisión del gobierno de asignar al Banco de Tierras la intermediación financiera de las operaciones de compra venta podía ser una solución intermedia: de pago al contado al propietario y de préstamo al beneficiario, siempre y cuando se asignara el capital suficiente al banco.

La verificación del inventario de las propiedades afectadas requirió de varios meses -muchos más de los previstos en el Acuerdo- y necesitó un amplio equipo de trabajo que gozara de la confianza de las partes involucradas. A medida que pasaron los meses y se fue estabilizando relativamente la

⁷ El contenido básico del PTT aparece en Naciones Unidas, 1993.

⁸ Como resultado del conflicto, el valor de la tierra se había devaluado a cerca de los 850 dólares por hectárea en promedio.

situación en el campo, los precios de la tierra fueron aumentando y el interés de los propietarios por vender, fue disminuyendo. En algunos lugares los precios subieron rápidamente, llegando incluso a niveles superiores a los registrados antes de la guerra.

El Programa de Transferencia de Tierra (PTT) estableció que el tamaño de las parcelas a las que podrían aspirar los beneficiarios del programa se definía según la calidad de los suelos; las más pequeñas serían de 1.5 hectáreas si fueran de tierras de la mejor clase. Segundo, el número máximo de beneficiarios era de 47,500 entre tenedores (25,000) y excombatientes de ambas partes (7,500 del FMLN y 15,000 de las FAES); tercero, la forma de adjudicación posible, individual o colectiva; cuarto, las condiciones de pago, similares a las aplicadas en el proceso de reforma agraria; quinto, las fases o etapas para la instrumentación del PPT de acuerdo con la disponibilidad de recursos, así como el orden de prioridad en que se daría solución a la demanda de tierra.

En el orden de prioridad aparecen primero los excombatientes del FMLN ya que estaba en juego su desmovilización y, vinculada a ella la reducción de las Fuerzas Armadas. En igual orden estaban los tenedores, siempre y cuando los propietarios de las tierras que ocupaban estuvieran dispuestos a vender, ya que su eventual reubicación sólo estaba contemplada para la última etapa. En tercer lugar venía el personal desmovilizado del ejército que, se suponía, tenía otros medios para subsistir temporalmente.

Entre los países donantes que apoyaron el proceso de reconstrucción con recursos financieros, sólo los Estados Unidos y la Unión Europea aportaron fondos para la adquisición de tierras. La UE concentró su contribución en el apoyo de 3,000 excombatientes de ambas partes en el departamento de Usulután, con un programa que incluyó asistencia técnica, capacitación e inversiones.

Cada beneficiario del PTT adquirió, a través del Banco de Tierras, una deuda por 30 años al 6% de interés anual, con un período de gracia, para el pago de las propiedades. De acuerdo con los precios vigentes y el tamaño preestablecido de las parcelas, se fijó un límite al crédito que podría recibir para la compra de tierra que superó el monto reconocido por el Banco en sus operaciones regulares. Esta diferencia, igual que la fijación de la tasa de interés, crearon tensiones y dificultades para concretar operaciones

Aunque en apariencia se simplificaron los trámites administrativos, en algunos aspectos se volvieron más burocráticos y no se adaptaron a los acuerdos políticos. Por ejemplo, la aceptación del monto del crédito, la tasa de interés, la interpretación sobre el período de gracia. Para agilizar los trámites y reducir los costos, en un primer momento se optó por aceptar como válida la

información del registro de la propiedad, o del título, sobre la extensión de las propiedades para llevar a cabo una transacción; sin embargo, la medición fue indispensable ya que se detectaron diferencias que perjudicaban a unos u otros.

La estimación del número de co-propietarios de una propiedad determinada, de acuerdo con el tamaño de los lotes según la calidad de los suelos, planteó diferencias no sólo de apreciación en cuanto al número de productores y sus familias que podían asentarse en una propiedad, sino en la forma en que podía integrarse el grupo de beneficiarios incorporando excombatientes y sus familias y sin que se produjeran “reubicaciones” de tenedores, previstas solamente para aquellos casos en que los propietarios no tuvieran interés en vender sus propiedades.

Por otra parte, la ausencia de información confiable del Registro público de la propiedad, o la falta de títulos, canceló varias transacciones y en otras generó problemas posteriores al constatarse situaciones jurídicas irregulares y divergencias en cuanto a quién era el legítimo propietario, o por linderos.

Otro factor que generó diferencias fue la forma de adjudicación de las propiedades. Los representantes de los beneficiarios insistieron en la propiedad colectiva, una de las opciones reconocidas en el Acuerdo de Paz. Entre otras razones, argumentaron sobre la mayor viabilidad económica de un proyecto productivo común a diferencia de la solución individual en cada parcela, en donde a falta de recursos e inversión, los beneficiarios se limitarían a la producción para la sobrevivencia. En cambio, el Banco de Tierras conforme a sus normas, sólo estaba dispuesto a tramitar propiedades individuales. Finalmente, para acelerar el proceso, el Banco aceptó transferir las propiedades bajo la forma pro-indiviso, en el entendido de que posteriormente se delimitarían las propiedades individuales.⁹ Eso provocó incertidumbre entre los beneficiarios, sobre todo entre aquéllos cuya organización no contaba con un proyecto productivo y con recursos para llevarlo a cabo, ya que contrajeron una deuda por una parte de la propiedad total pero sin saber de antemano cuál le correspondía a cada uno. En julio de 1996 el Banco inició la implementación de un plan nacional de entrega de títulos; nueve meses más tarde, se había completado alrededor del 80% del plan. En 1997 se empezaron a dividir las propiedades para asignar las parcelas individuales.

La serie de problemas anotados contribuyeron a limitar el interés de los beneficiarios potenciales por participar en el programa. En marzo de 1995 ambas partes acordaron cerrar la lista de

⁹ El Acuerdo reconocía las opciones de títulos colectivos o individuales. Para el gobierno, la titulación debería ser individual. Para obviar trámites y agilizar la transferencia, se aceptó la fórmula de pro-indiviso. Esta forma no especifica la parte que corresponde a cada propietario, lo que genera cierta incertidumbre y limita el sentido de pertenencia y apropiación.

beneficiarios, de tal forma que, en tres años, con una amplia participación de las partes, el PTT transfirió poco más de 100,000 hectáreas a 36,100 beneficiarios (8 500 desmovilizados de las FAES y el resto excombatientes del FMLN y población de las zonas de conflicto), es decir, el 76% del número previsto de personas, y el 63% de la tierra estimada originalmente en el PTT. (Naciones Unidas, 1997). La escrituración en pro indiviso, por su parte, tomó tres años adicionales.

Algunas evaluaciones gubernamentales hechas dos y tres años después del inicio del PTT, ponían de relieve el abandono de un número no despreciable de “propiedades PTT”. Y registraron algunas ventas. Entre las acciones organizadas para mantener la viabilidad económica de las unidades productivas y dar, simultáneamente, la seguridad de la tenencia mediante la partición del pro-indiviso y la titulación individual de la propiedad, destaca el Programa de Seguridad Jurídica Rural (PROSEGUIR), diseñado e instrumentado por ONG vinculadas a los beneficiarios del proceso, y que contó con el apoyo gubernamental y la cooperación de la Agencia para el Desarrollo de los Estados Unidos. (FUNDESA 2001) El programa tuvo dos componentes: por un lado, el de promoción para contar con la participación informada de los beneficiarios en la toma de decisiones, y por otro, el técnico y jurídico, para la medición, titulación y registro de las propiedades. El programa cubrió la cuarta parte del área del PTT, y de acuerdo con la propuesta de planificación del uso de las propiedades, se multiplicó el número de títulos registrados.

Lo interesante en este caso es que, siendo muy importantes los trabajos técnicos en medición, análisis legal, propuestas productivas, etc., la intervención concertada con las dependencias públicas que llevan el registro de la propiedad social privilegió la generación de confianza, recurriendo a un equipo promotor con experiencia previa en el terreno y en particular en la ejecución del PTT. Los resultados han sido muy positivos en términos de la seguridad en la tenencia. Se trata de una condición necesaria, pero insuficiente para dar continuidad del proceso, que requiere programas complementarios orientados al desarrollo productivo de las unidades creadas.

A partir de esta experiencia podemos apreciar los diversos factores que amenazan la sostenibilidad de una intervención para dar acceso a la tierra a quienes no la tenían, y que se acuerda como mecanismo para dar solución a un conflicto rural. Si bien algunos de ellos se van corrigiendo parcialmente a lo largo de los años, otros se agudizan impidiendo la transferencia de propiedades negociadas. En síntesis ellos son:

- la falta de expedientes confiables en el registro de la propiedad (situación jurídica, fiscal, extensión y límites), canceló varias transacciones y, en otras, generó problemas posteriores

al constatarse situaciones jurídicas irregulares y divergencias sobre el legítimo propietario o la delimitación de linderos;

- el alza en el precio de la tierra, su no correspondencia con la calidad y rentabilidad de la actividad, sumada a la falta de experiencia de los beneficiarios y sus representantes en la negociación en el mercado de bienes raíces;
- la falta de transparencia en el mercado, favorecida por el interés en la adquisición de determinadas propiedades;
- la escasez de recursos públicos para la compra de propiedades y la incompatibilidad entre los acuerdos políticos y las normas administrativas de las instituciones involucradas, en particular el Banco de Tierras;
- la presión sobre la capacidad operativa de las instituciones, tanto las públicas como las que coordinaban a los beneficiarios;
- la desconfianza en algunas empresas agrimensoras y en algunos funcionarios públicos;
- el escaso tamaño de las parcelas;
- la titulación en pro-indiviso;
- la falta de recursos para iniciar las actividades económicas en las nuevas propiedades, la mayoría de las cuales habían tenido muy pocos cuidados y nula inversión durante la guerra;
- el peso de la deuda agraria y la confrontación por el rechazo a cubrirla hasta que fue finalmente condonada, etc.

Cabe agregar algunas reflexiones generales sobre el proceso. En primer lugar, la movilización por la tierra o la exigencia de acceso a ella, es un reclamo que adquiere fuerza en el contexto de una lucha o movimiento más amplio, que se alimenta y se entrecruza con otros antagonismos y conflictos.

Segundo, la participación de la dirigencia de los grupos campesinos en la búsqueda de formas de superación de las trabas que amenazaron la sostenibilidad de la solución al conflicto, confirma la observación de Jean Daudelin en cuanto al importante papel de la dirigencia. A ello agregaría que su función se tiene que adaptar a nuevas circunstancias. Sin abandonar la arena política, le corresponde tomar la conducción de procesos de planeación y de gestión de proyectos de desarrollo.

Tercero, con los acuerdos se inicia un proceso en el que los actores del cambio pueden ir perdiendo fuerza. En la medida en que la instrumentación de la solución concertada se prolonga, mengua la capacidad de los dirigentes para imponer los acuerdos, y las bases empiezan a desistir de su demanda de acceso. De no tomarse medidas correctivas, se corre el riesgo de reproducir una situación de inestabilidad, de tensión y de potencial conflicto. De igual forma, a medida que avanza la solución, la cohesión de los mismos actores tiende a debilitarse en caso de ausencia de una propuesta que dé seguimiento a un proyecto de desarrollo.

Referencias

CEPAL 2001, Información básica del sector agropecuario. LC/Mex/L.506. México

CEPAL, 1993. La economía salvadoreña en el proceso de consolidación de la paz. (LC/MEX/R.414/Rev. 1), junio, México.

Flores, Margarita, 1998. "El Salvador: trayectoria de la reforma agraria, 1980-1998", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, núm. 4, octubre-diciembre 1998, pp.125-151, México

FUNDESA, 2001. Seguridad jurídica de la tenencia de la tierra. Experiencias y mejores prácticas del programa PROSEGUIR-FUNDESA, San Salvador,

Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Oficina Sectorial de Planificación Agropecuaria, Proyecto Planificación y Evaluación de la Reforma Agraria (PERA), 1989. Encuesta sobre uso y tenencia de la tierra, San Salvador.

Naciones Unidas, 1997. "Evaluación del proceso de paz en El Salvador", Informe del Secretario General, Asamblea General, A/51/917, Nueva York.

Naciones Unidas, 1993. Informe del Secretario General sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador. Adición S/25812/Add.2, Consejo de Seguridad, Nueva York.

Naciones Unidas, 1992. "Acuerdo de Paz de El Salvador", capítulo V, en *Acuerdos de El Salvador: en el camino de la paz*", DPI/1208-92615, Nueva York.

USAID, 1980. El Salvador Agrarian Reform Sector. Strategy Paper. Mimeo, San Salvador.

LAND IN CONFLICT AND POST-CONFLICT SITUATIONS

COMMENTS: EDIN BARRIENTOS

La lectura del documento preparado por el señor Daudelin, es motivo de profundas reflexiones para quienes vivimos en países que han estado inmersos en conflictos armados, y es de gran importancia conocer los impactos diferenciales y sus mecánicas, tal el caso de temas como las diferencias de clase en relación con el acceso a la tierra, en el caso de Guatemala, no me atrevo a decir si por tradición o por cuestiones culturales, el caso de las mujeres está ligado a la decisión de sus padres de adjudicar o no tierras, sin embargo, considero valioso el hecho que en la ley del Fondo de Tierras, se consigna claramente que los títulos de tierras que se otorguen a nombre de ambos cónyuges o convivientes, sean estos por financiamiento para compra de fincas o por adjudicación de tierras públicas.

En el caso de los grupos étnicos, Guatemala enfrenta uno de los más grandes desafíos pues se debe considerar un mandato constitucional respecto a las tierras de las comunidades indígenas, así como, las actividades que realizan organizaciones que se dedican a la reivindicación de los derechos históricos de estas comunidades.

Lo expuesto anteriormente permite ver con mucha sutileza la forma en que la mecánica de los impactos diferenciales han tenido en el derecho formal con respecto a las mujeres y la tierra y los grupos étnicos y la tierra.

Hasta el momento en Guatemala, después de la firma del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, se han creado por Ley el Fondo de Tierras, que tiene a su cargo lo que corresponde al financiamiento para la compra de tierras por parte de demandantes, la titulación y adjudicación de las tierras nacionales, y la regularización de tierras, esta última actividad ha estado sujeta a la emisión de un reglamento de regularización que por su reciente aprobación no se puede emitir opinión, sobre su operabilidad.

Mediante Acuerdo Gubernativo se creó la Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra, cuya misión es propiciar el diálogo constructivo entre las partes mediante mesas de negociación y conciliación, en la búsqueda de mecanismos y alternativas de solución de conflictos de tierra, apegados a lo que se establece en los Acuerdos de Paz, con

relación al tema, y al marco jurídico guatemalteco, por lo reciente de esta medida es muy difícil emitir opinión sobre los logros, lo que si es cierto es que tiene una misión muy complicada en el caso que se relaciona con la recuperación de tierras.

Como puede notarse todas las acciones tienen connotación de políticas, que crean grandes expectativas, basadas en un crecimiento económico del 6% anual y una carga tributaria estimada del 12%, la limitación de tipo fiscal hace muy complicado satisfacer las demandas.

A esto debe sumarse el trabajo que desarrollan los activistas de las actividades protierras, quienes hacen uso de todos los compromisos adquiridos y en este momento cuando se visualiza el potencial de la conflictividad que la demanda de tierras genera.

LAND IN CONFLICT AND POST-CONFLICT SITUATIONS

COMMENTS : JUAN GUILLERMO FERRO

Del paper de Jean Daudelin se desprende que parece no haber una clara relación causal entre los problemas de inequidad en el acceso y distribución de la tierra, por un lado, y la generación de violencia y de conflictos, por otro. Estando básicamente de acuerdo con esto, mi interés con estos comentarios es plantear que por lo menos para el caso colombiano la relación inversa si es posible. Es decir, que el conflicto político armado colombiano si tiene efectos claros sobre el problema del acceso, la distribución y la seguridad en la tenencia. Vamos a analizar el problema de la tierra como variable dependiente. El desarrollo del actual conflicto colombiano ha generado más de dos millones de desplazados en los últimos 15 años. Según Codhes¹⁰ sólo entre 1996 y 1999 los desplazados han dejado abandonadas 3'250.226 hectáreas (cuadro siguiente)

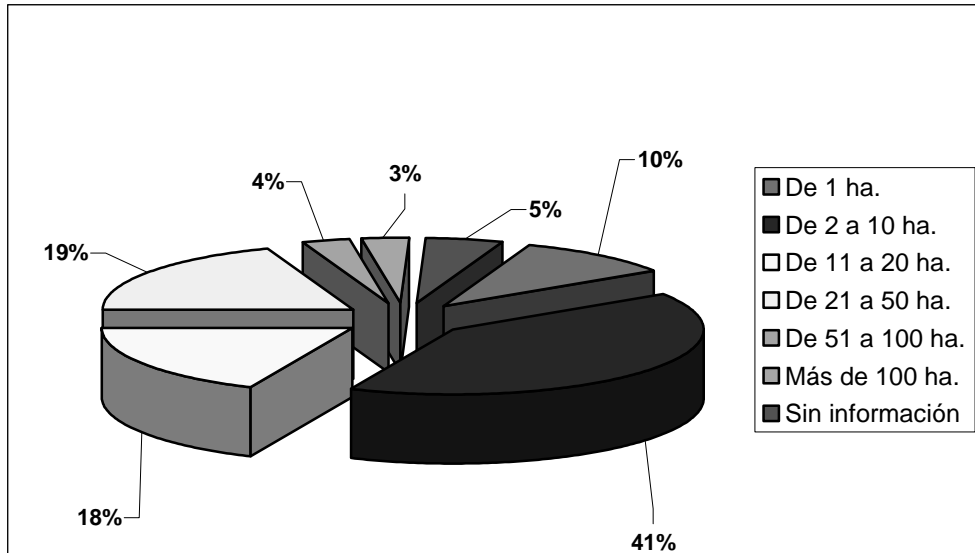
Estimación del Total de Hectáreas Abandonadas por la Población Desplazada

AÑO	HOGARES		POSEIAN TIERRAS ABANDONARON TIERRA		
	EXPULSADOS	Hogares	hectáreas	Hogares	hectáreas
1996	36200	32,0%	319644	32,0%	278604
1997	51400	47,0%	618497	40,3%	587221
1998	61600	54,2%	904042	52,2%	815707
1999	57625	58,8%	1738067	52,2%	1568694
Total	206825	48,0%	3580250	44,2%	3250226

Cerca del 70% de las fincas abandonadas tienen una extensión menor a 20 hectáreas (gráfica siguiente)

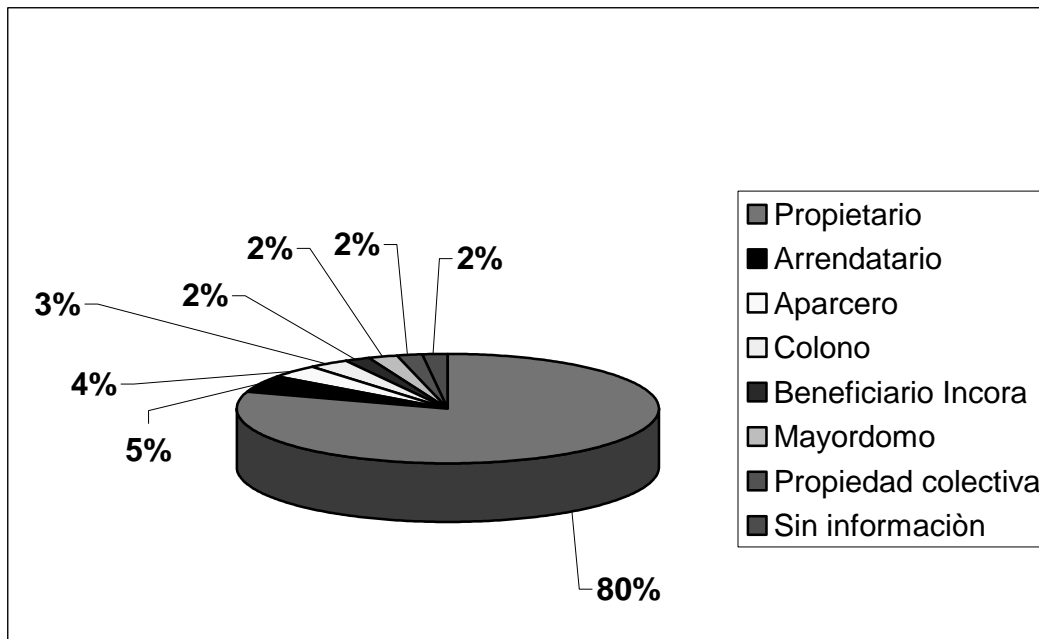
¹⁰El cuadro y las siguientes gráficas están hechas en base a la información suministrada por CODHES, la Ong que con mayor constancia y antigüedad ha venido trabajando en el tema del desplazamiento forzado en Colombia. Pese a las dudas que pueda haber sobre la confiabilidad de este dato, la información de Codhes es la mejor que se consigue dado el problema de cobertura de las otras fuentes: el sistema Rut de la Conferencia Episcopal colombiana o el registro de la Red de Solidaridad.

Número de hectáreas poseídas antes del desplazamiento año 2000



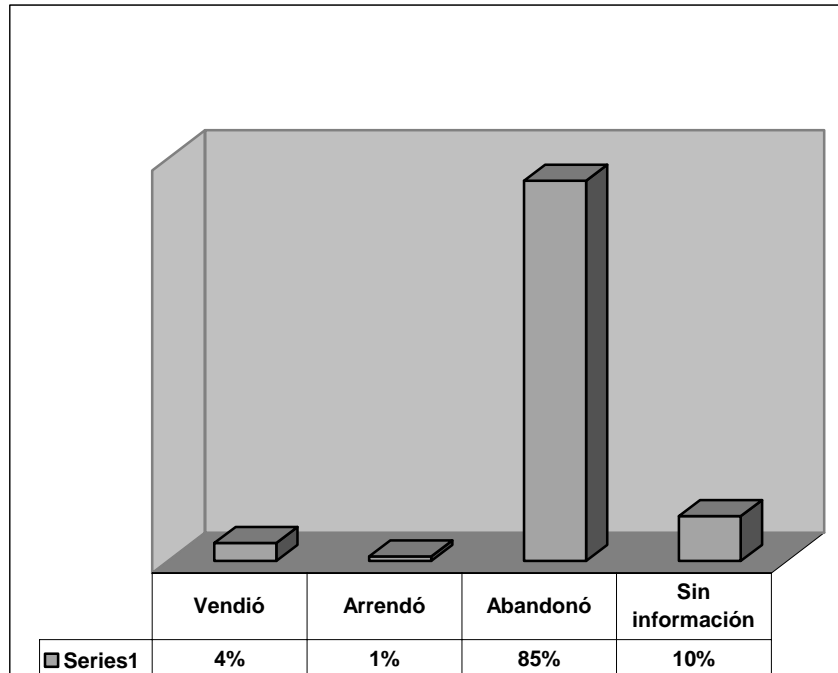
El 80% de las tierras estaban bajo la forma de propiedad (gráfica siguiente)

Tipo posesión de tierras antes del desplazamiento Año 2000



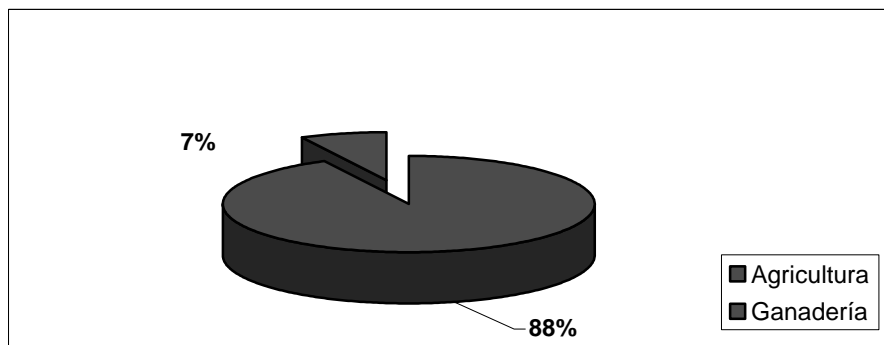
El 85% de las tierras fueron abandonadas y solamente el 4% logró venderlas (gráfica siguiente)

Situación de las tierras Año 2000



El 88% de la tierra estaba siendo usada en agricultura (gráfica siguiente)

Uso de las tierras antes del desplazamiento Año 2000



De esta información podemos concluir que en su gran mayoría los desplazados son pequeños propietarios que se dedicaban básicamente a la agricultura y que no tuvieron la posibilidad de vender o arrendar sus tierras. Es decir, que los más afectados con las consecuencias del desplazamiento son los que tradicionalmente llamamos campesinos.

Pero ¿Porqué los desplazan? ¿Qué pasa con las tierras de los desplazados? ¿En manos de quiénes quedan? ¿En qué actividad se siguen usando estas tierras? Desafortunadamente el fenómeno es tan

reciente y las probabilidades de hacer investigación rigurosa en medio del conflicto son tan pocas, que es difícil tener respuestas suficientemente claras a estas preguntas.

La información preliminar y fragmentada que se obtiene a través de algunas organizaciones de desplazados permitiría bosquejar que estas tierras están en las siguientes condiciones: a) abandonadas totalmente b) ocupadas por campesinos afines políticamente al actor armado que controla la zona de expulsión¹¹ c) cuidadas por vecinos y amigos del desplazado d) usurpadas por terratenientes. El peso relativo y la dimensión de cada una de estas condiciones aun no los conocemos para poder establecer con algún fundamento su repercusión sobre la concentración de la tierra, la producción agropecuaria, el uso del suelo, el acceso a la tierra y la seguridad en la tenencia, entre otras cosas.

Sin embargo, desde la perspectiva del análisis político sí podemos intentar tratar de entender a qué conducen las estrategias y las acciones de los actores armados que participan en el actual conflicto colombiano y cuáles serían sus posibles efectos sobre la sociedad rural y la estructura agraria.

Algunos analistas¹² están empezando a trabajar la perspectiva según la cual el actual conflicto armado también es la expresión de la lucha de cada actor por imponer su propio modelo de desarrollo rural. Del lado de los paramilitares se trataría de imponer un modelo basado en la consolidación del latifundio ganadero y de la agroindustria empresarial. En este modelo la estrategia organizativa es de tipo más corporativa que democrática, es decir, de oposición a los movimientos campesinos contestatarios y a las organizaciones sindicales de trabajadores. El modelo de modernización autoritaria, según Libardo Sarmiento¹³, constaría de tres etapas:

Etapas de incursión: En la que se trata de “liberar” mediante la guerra, amplias zonas donde hay influencia guerrillera y donde ella cuenta con bases sociales de apoyo. Además, se va

¹¹Para ilustrar este tipo de caso, el breve resumen del relato de Federico (un líder de una organización de desplazados con sede en el municipio de Soacha) es apropiado: En la década pasada Federico fue amenazado de muerte por los paramilitares en Lejanías (Meta) por haber participado en una campaña de la Unión Patriótica (Movimiento político de izquierda cercano al Partido Comunista Colombiano). Debido a estas amenazas se vio obligado a desplazarse a Soacha (municipio vecino de Bogotá). Arriesgando su vida volvió a la zona hace pocos años y descubrió que su tierra estaba ocupada por cuatro familias campesinas que contaban con el aval de la guerrilla para explotar su finca y para cuidar el ganado de ese movimiento armado. En la charla que tuvo con el nuevo comandante guerrillero de la zona, éste le propuso negociar con los ocupantes la venta del predio por el equivalente a la mitad de su precio comercial. Federico consideró que eso era injusto en la medida en que a él nadie le había regalado esa tierra y porque su finca era el fruto del trabajo de varios años. Decidió devolverse a Soacha sin tierra y sin plata pero con algo de dignidad. Como si faltaran problemas él perdió la escritura de su propiedad y para volver a expedirla tendría que ir personalmente a la Notaría de San Martín (Meta), municipio que es, como el mismo lo llama, “el nido” de los paramilitares. Dado todo esto, Federico considera que ese es un caso perdido y que él prefiere no tener ilusiones de volver a recobrar su tierra. Es más, cuando se refiere al municipio de Lejanías habla del “lugar donde queda su desilusión”.

¹² Gonzalez Fernán, Vazquez Teofilo y Bolívar Ingrid: “Evolución reciente de los actores de la guerra en Colombia. Cambios en la naturaleza del conflicto armado y sus implicaciones para el Estado. Informe final de investigación presentado a Colciencias, CINEP, Bogotá, Marzo 5 del 2001.

¹³ Sarmiento Libardo. “El Magdalena Medio: un proyecto de modernización autoritaria en Colombia”, en Revista Utopías, N° 39, 1996, Pág. 10-13

implementando un proceso de concentración de la tierra; de modernización vial y de servicios públicos; de desarrollo del capitalismo ganadero con una nueva estructura jerárquica y autoritaria en la organización social.

Etapa de consolidación: En ella se trata de llevar riqueza a la región a través de la entrega subsidiada de tierras; la generación de empleo; la concentración de la población en áreas urbanas; la construcción de puestos de salud y de escuelas; y la electrificación rural y urbana. Los beneficiados de este “orden” no son los pobladores que ocupaban estas tierras (desplazados en la primera etapa de guerra y terror) sino nuevos pobladores leales al “patron” que se organizan rápidamente en grupos de autodefensas.

Etapa de legitimación: Una vez “liberadas” las regiones de la subversión, que queda sin guerrillas, los paramilitares consideran que “dejan de ser ruedas sueltas del Estado”. Allí se habrían construido las estructuras necesarias para la expansión del capitalismo y el Estado “modernizante” podría instalarse con el concurso del sector privado.

Aunque el anterior modelo puede no aplicar para otras regiones diferentes al Magdalena Medio si se constituye en una buena base de análisis para construir un esquema nacional.

Según González, Vazquez y Bolívar¹⁴ por parte de la guerrilla de las FARC, se buscaría la estabilización de los pequeños y medianos productores y el ordenamiento de las zonas de colonización. Es un intento por fortalecer y empoderar a los campesinos por la vía de la violencia y el autoritarismo. Las Farc pretenden de esta manera fortalecer y hacer viable la economía campesina, empoderando políticamente a los campesinos mediante el uso sistemático de la violencia. La historia de las Farc, es la historia de la capacidad de resistencia que los sectores campesinos de la región andina han tenido para enfrentar su desaparición. Este orden campesino de las Farc no es ajeno al autoritarismo e incluye un tratamiento represivo y sumario de otros problemas sociales. En lo político, el modelo se constituye en una vía para la inclusión violenta de amplios sectores rurales que no cuentan con representación política en el ámbito nacional y regional. Es la combinación de clase política alternativa, cogobierno del monte y clientelismo armado¹⁵. Las FARC promueven mayor organización social y de tipo contestario, pero dentro de esquemas preestablecidos y totalmente subordinados a los propósitos políticos de esta organización

¹⁴ González, Fernán... Op. Cit.

¹⁵ Palacios, Marco “La solución política al conflicto armado:1982-1997” en Armar la paz es desarmar la guerra. Uniandes, 1999.

insurgente. Su propuesta alternativa es una sociedad de agricultura tradicional campesina bajo un autoritarismo militar¹⁶.

De hecho, existe una nítida demarcación entre la zona de consolidación del latifundio ganadero y de los frentes activos de colonización, la cual es correlativa a la de los grupos de autodefensa y a la presencia y control guerrillero. Es claro que los más golpeados por la guerrilla son los subsectores de la ganadería y la agricultura empresarial, donde precisamente los paramilitares tiene una importante base social. Y al contrario, son los sectores campesinos y colonos, los más golpeados por los paramilitares, donde las guerrillas tienen sus mayoritarias bases sociales¹⁷.

En resumen, el territorio y más concretamente la tierra es ahora más que nunca estratégica desde el punto de vista geopolítico. Es un recurso que no puede estar en manos de población “enemiga”. En Colombia estaríamos entonces sometidos a dos modelos de desarrollo agrario excluyentes que se quieren imponer a la sociedad rural por la vía de la fuerza y la violencia. Por un lado, el del paramilitarismo como modernización agrícola por la vía de la fuerza y de otro lado, las Farc como resistencia armada a la desaparición del campesinado.

Las consecuencias del conflicto colombiano sobre el tema de la tierra son entonces múltiples y significativas¹⁸:

- Elevación de la concentración de la propiedad en pocas manos
- Refuerza la pauta ineficiente de destinación de las mejores tierras a la ganadería extensiva
- Se pierde la estabilidad territorial de los potenciales beneficiarios de la política de tierras
- Cambio en las reglas de juego en el mercado de tierras (compraventa de tierras para proteger territorios o garantizar seguridad y compra sin destino productivo)
- Vinculación de los derechos de propiedad y de residencia a la participación en formas colectivas de seguridad de uno de los bandos enfrentados

De ahí la importancia de apoyar proyectos que apuntan a intervenir durante el conflicto mismo, incluso porque las posibilidades de su resolución a corto plazo, para el caso colombiano, son muy remotas. Actualmente se está gestionando el proyecto: “Protección de los bienes patrimoniales de la población rural desplazada” para ser presentado al Post-conflic Fund del Banco Mundial. Pese a la

¹⁶ Ver: Alfonso Cano “La cuestión agraria y la paz. Erradicar el latifundio única alternativa”, sf. Apuntes de la Comisión Temática de las Farc-Ep en las Audiencias Públicas: “La economía campesina, el mercado interno y la soberanía alimentaria”, 23 de septiembre de 2001. Ponencia de la Comisión Temática de las FARC-EP en la mesa redonda sobre la reforma agraria: “A la política agraria de mentiras de la oligarquía, oponemos una efectiva política agraria revolucionaria”, 18 de Agosto de 2001.

¹⁷ Fernando Cubides, Ana Cecilia Olaya y Carlos Miguel Ortiz, *La Violencia y el municipio colombiano, 1980-1997*. Facultad de Ciencias Humanas y Centro de Estudios Sociales, CES, Universidad Nacional, Bogotá, 1998.

¹⁸ Algunas de éstas consecuencias son analizadas por Alejandro Reyes en: Departamento Nacional de Planeación, *La paz: el desafío para el desarrollo*, Bogotá, Planeación Nacional y Tercer Mundo, 1998.

enorme dificultad de trabajar en medio de la guerra lo que se pretende es una mayor seguridad jurídica e institucional de los bienes y un fortalecimiento social y económico de las comunidades afectados por el desplazamiento.

Finalmente, espero que los puntos analizados aquí hayan sido interesantes para el debate sobre las relaciones entre tierra y conflicto o, en este caso, entre conflicto y tierra a propósito del paper de Daudelin.

LAND IN CONFLICT AND POST-CONFLICT SITUATIONS

CHAIR: JUERG BENZ

Land conflicts in themselves are only in exceptional cases the trigger for large-scale violence. However, in Latin America, the conflictive situations and social tensions around land issues – mainly due to limited access and unequal distribution – when combined with political mobilisation and financial resources contributed to the civil wars, for example in Central America. Consequently, in those countries, solving land issues was in all cases a central part of the peace agreements. Likewise, solving land issues contributes to conflict prevention. These basic conclusions outlined in Jean Daudelin's research paper were broadly shared.

The methodological framework proposed by Daudelin to analyse the conflict potential of land policies, in terms of access, security of tenure and distribution and based on their differential impact on ethnic groups, gender and class was judged as useful and broadly applicable. Land titling programs when done by states with weak institutions and without considering customary systems or without resolving conflicts stemming from overlapping claims are one example of land policies with high conflict potential. Likewise, colonisation and settlement programs as well as all types of ethno-specific policies bear high conflict potential. However, a high conflict potential alone does not usually lead to an outbreak of large-scale violence. There was agreement with regard to the critical external factors that allow the passage from social land-related tensions to war, such as political leadership from outside the rural world, motivated by ideological commitment or greed, organisational efficiency for resource mobilisation and access to finance. Land-related violence is often the result of a highly political process that is rarely driven from below. Hence, conflict-awareness should consider the ruling elite, governments and state driven rural change as much as peasants and landless people as potential agents of violence. In short, land policies are generally conflictive because of differential impacts. They are generally very context specific and political, and their understanding requires analysing politics and vested interests.

While there was broad agreement on the above general conclusions, the discussion brought out a number of additional points as well as issues that require further differentiation:

- Conflicts are generally multidimensional. Land is just one factor. Hence, formulating land policies in post-conflict situations must build on a holistic analysis of all interrelated factors that caused and sustained conflict in the first place.

-
- Land is much more than just a productive asset. Its cultural and spiritual value is equally important. Analysing conflict potential and resolving conflicts must take into account the dual character of land. Land related conflicts cannot be solved through a purely “technical” or “economic” approach.
 - The resolution of land issues in post-conflict situations requires the participation of all political forces and the leaders that led the armed conflict. Rapid progress during the early post-conflict stage – e.g. distributing land or offering other economic opportunities to ex-combatants of both sides - is critical to make the transition from war to peace. Such programs are usually costly and the financial resources required are often underestimated or simply not available in adequate quantities.
 - Post-conflict land distribution was often successful (e.g. El Salvador) in rapidly integrating the ex-combatants. However, after rapid initial progress (e.g. giving land to groups) the pressure and urgency to make further progress declined and programs were not fully carried through, leaving unresolved second generation issues (e.g. portioning land to individuals, secure tenure, technical assistance to efficiently exploit the land).
 - Appropriate mechanisms for land dispute settlement were mentioned as a critical factor in land regularisation programs. In this regard, alternative dispute settlement or conflict resolution mechanisms, i.e. mediation or other non-judicial approaches, ought to be integrated more prominently in land policies and programs.
 - While most of the discussion was on how land issues can lead to conflict, the current Colombian conflict presents a reverse situation, i.e. the impact of an armed conflict on land distribution and tenure security. The question is, what could be done during conflict in order to protect property and ensure tenure security of people displaced by the civil war, and thereby mitigate or prevent future conflict potential.