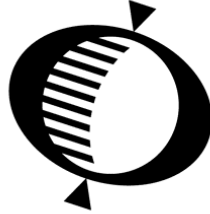


Este documento es una versión preliminar, el cual esta disponible con objeto de ser discutido internamente por los participantes del Encuentro

Los puntos de vista presentados son los del autor y no necesariamente reflejan los del Banco Mundial, de sus Directores Ejecutivos, o de los países que ellos representan.



**The North-South Institute
L'Institut Nord-Sud**

Tierra y Violencia en Situaciones posteriores a Conflictos

Versión preliminar para recibir

Comentarios

Jean Daudelin

jdaudelin@nsi-ins.ca

The North-South Institute

para

El Banco Mundial

Ottawa

Abril 1st 2002

Introducción	1
1 Tierra y violencia: Un modelo analítico	1
1.1 Problemas esenciales	2
a) Acceso	2
b) Seguridad	3
c) Distribución	3
d) Algunas Advertencias	4
1.2 Tierra y Violencia.....	5
a) Diferentes impactos y su mecánica.....	5
b) La mecánica de los diferentes impactos	6
c) Diferentes impactos y conflicto.....	8
d) Una nota en status quo, el estado y la violencia relacionada con la tierra	9
1.3 El rol principal de los factores exógenos	10
1.4 Resumiendo los avances	11
a) El marco básico	11
b) Una nota al nivel del análisis	12
2 Implicaciones de las políticas de tierra.....	12
2.1 Revisión de los casos de estudio.....	13
a) Africa y Medio Oriente: Burundi, Costa de Marfil, Mozambique, Palestina	13
b) Cambodia y Sri Lanka.....	14
c) Latino América: Colombia y Guatemala.....	15
2.2 Asuntos específicos.....	16
a) Regularización de la tenencia.....	16
b) Estados débiles.....	16
c) Mercados basados en reformas de la tierra.....	16
d) Colonización y programas de asentamiento	17
e) Políticas y programas de tierra Etno-específicas	17

f) Tierra en situación pos-conflicto	17
2.3 Descubrimientos clave y lecciones	18
a) Naturaleza política de las políticas de tierra	18
b) Contexto específico	18
c) La sustentabilidad política de la desigualdad	18
d) Un propuesta institucional	19
CONCLUSIONES	19
BIBLIOGRAFIA	20

Introducción

La mayoría de los conflictos en el mundo afectan a los países pobres. Es un hecho que la pobreza es un de los detonadores mas fuerte de conflicto y de guerra (Collier y Hoeffler-1998; Stewart-1999). Al mismo tiempo, la pobreza y la dependencia de la agricultura están estrechamente relacionados: Muchos pobres viven en zonas rurales y los países más pobres del mundo son prominentemente rurales, por lo que dependen de la agricultura para asegurar la supervivencia de su población. Esta clara correlación no implica un modelo. Lo que hace, sin embargo, es llamar la atención de los interesados en la pobreza y en los conflictos que genera el problema de la tierra y su relación con los predicamentos de aquellos que están atrapados en una situación de querer y de miedo.

Este documento tiene dos objetivos: 1) conocer el marco general que nos ayude a evaluar los impactos potenciales de conflicto de los programas y mecanismos de medición actualmente implementados o planeados y 2) identificar lecciones aprendidas sobre las relaciones entre las políticas de tierra y la violencia.

Este trabajo se basa en una extensa revisión de literatura y en particular en una serie de casos de estudio realizados recientemente, usando un marco común básico de referencia (Bastian-2002 ; Cooper-2002; Cubides-2002; Durocher-2002, Gatunange-2002; Isaac-2002). Los países estudiados son Cambodia y Sri Lanka en Asia, Burundi y Mozambique en Africa, Palestina en el Medio Oriente, y Colombia y Guatemala en América. Todos ellos se encontraron o se encuentran actualmente en conflictos donde la tierra, en una forma u otra, a sido un elemento importante. En la siguiente sección dejaremos claro, sin embargo y a pesar del titulo de este trabajo, que las situaciones antes del conflicto, durante conflictos y después del conflicto no requieren distintos marcos de análisis. Contrariamente, las lecciones aprendidas y descubrimientos nos permiten entender los puntos relevantes a todas las situaciones donde la tierra es un elemento de conflicto potencial: desde los bosques de la Columbia británica hasta las zonas pantanosas de Burundi y en las montañas de Vietnam Central.

El documento esta dividido en dos secciones. La primera presenta un marco analítico que unifica las ideas generadas en el trabajo practico sobre ejemplos específicos de conflictos sobre la tierra e ideas mas generales sobre la dinámica y los determinantes de los conflictos en general, incluyendo los trabajos mas recientes sobre conflictos, en la agendas económicas. La segunda sección literalmente aterriza el marco de estudio analizando casos específicos que sostienen los conflictos relacionados a la Tierra, los lineamientos de política descubiertos y las lecciones que son obtenidas del anterior análisis.

N.B. Esta es una versión preliminar. Los resultados de algunos casos de estudio no han sido totalmente concluidos en su resultado, la sección 2 todavía no esta terminada pero será complementada en la versión final.

1 Tierra y violencia: Un modelo analítico

La gran diversidad de problemas relacionados con la tierra se pueden englobar en tres básicos: acceso a la tierra, seguridad de la tenencia de la tierra, y distribución de latifundios. El adecuado acceso, la seguridad de la tenencia y la justa distribución de la tierra, o los intentos por direccionarlos, frecuentemente crean tensión. Sin embargo, es a través de los diferentes impactos de estos problemas en varios grupos

dentro de las sociedades, que emergen los conflictos potenciales. Para que el último se llegue a manifestar y para que el conflicto, por sí mismo, se desarrolle en escala significativa, factores exógenos necesitan intervenir y una movilización política ocurrir.

1.1 Problemas esenciales

El número de asuntos relacionados con la tierra y la agricultura son infinitos: reforma agraria, administración de la tierra, acceso al crédito, degradación ambiental, innovaciones tecnológicas, propiedad intelectual, capacidad administrativa del estado, sustitución de la cosecha, funcionamiento efectivo de los mercados de tierra, desastres naturales, calidad en el registro de la tierra, desacomodo de las comunidades tradicionales, sistema tributario, preferencias culturales, liberación comercial, y muchos más. Tratar de explorar directamente la relación entre estos problemas y conflictos es, para empezar, tiempo perdido. Lo que proponemos en su lugar es un prisma a través del cual todos estos problemas indiscutiblemente necesitan pasar a generar tensión y conflicto potencial. Estos problemas son acceso a la tierra, seguridad de la tenencia, y distribución de latifundios.

a) Acceso

Acceso a la tierra tiene diversos significados.¹ En su forma más básica, señala la capacidad de los granjeros y criadores de obtener tierra donde plantar, cosechar o pastorear a su ganado.

Definido en esta forma, la falta o el inadecuado acceso a la tierra es un problema común, en países pobres con alta densidad poblacional, como es Burundi o El Salvador, en áreas relativamente ricas con población rural masiva, como es en muchas partes del sur de Asia, y para países con tierra rica y con relativa densidad poblacional baja en áreas rurales, como Brasil. La Demografía y los factores naturales contribuyen a limitar el acceso, como en Bangladesh, pero la dinámica social y política también es muy importante. Un caso que señalar es el de Colombia donde, al cambio del siglo, la tierra fue adquirida en grandes cantidades por grupos minoritarios de terratenientes para asegurar el suministro adecuado de trabajos en sus estados. [Legrand-1998: 35-7].

El problema del acceso a la tierra, sin embargo es mucho más grande. La fragmentación o la división de la tierra pierde su sentido, cuando las parcelas comienzan a ser demasiado pequeñas para sostener a las familias, como en Chiapas [Favre-2001], o cuando las reglas de sucesión, en situaciones de densidad extrema, como en Burundi, frecuentemente dejan a los hijos con escaso espacio para construir su casa [Gatunange-2002].

No se debe pensar que el acceso está directamente relacionado con la propiedad en sí, este cubre el rango completo de derechos a la propiedad y los convenios existentes, desde el derecho de pasto, compartir la siembra, su usufructo y todas las posibles formas y modalidades de arrendamiento.

¹ Para una descripción amplia, la cual no aborda al conflicto en sí, ver Alain de Janvry et al. eds.-2001.

Finalmente, el acceso a la tierra bajo cualquier motivo o en cualquier cantidad, toma significado cuando se ordena con toda la amplia constelación de factores existentes, como es el acceso a la semilla, los suministros de la agricultura, el crédito, la infraestructura en el transporte o factores críticos, como en Palestina, el agua [Isaac-2002].

b) Seguridad

El concepto de poner en orden es inherente a la cuestión de seguridad de la tenencia, los últimos resultados, desde esta inscripción lo ubicas en un contexto institucional sólido y confiable. En otras palabras, esta relacionado con regulaciones sociales y políticas o, como actualmente se dice, a la gobernabilidad.

La seguridad de la tenencia, no obstante [Platteau-2000] es critica por diferentes razones. Entre muchas otras, esta puede por un momento tener impacto en la inversión, la cual siempre es desalentada por la inseguridad, el acceso al crédito el cual se facilita por títulos sanos, incentivos para la conservación de recursos, la cual crece con la seguridad y la buena selección de cosecha, misma que se contrae por la inseguridad en la tenencia de la tierra.

Las instituciones importan aquí quizá más que en cualquier otra área de la política de la tierra. Mientras que la generalización en esta escala no es una duda aventurada, la tenencia de la tierra ha comenzado a ser menos seguro que antes. Esta se encuentra capturada entre el rompimiento de los comunes – pero no universales – sistemas tradicionales y los intentos, de estados nacionales débiles, de remplazarlos o quitarlos.

La situación es difícil en países pobres en transición, como Cambodia, donde las bases del sistema tradicional han sido rotas y el nuevo régimen es débil [OXFAM UK-2000; Cooper-2002]. Esto parece, sin embargo, ser mas critico en Africa, donde "las leyes y costumbres que se tenían en el pasado aseguraban los derechos de tierra de los granjeros" estas ahora están bajo presión [Atwood-1990], mientras los estados piden sean reemplazadas, estos difícilmente tienen capacidad administrativa [Deininger-2001] para lograrlo, cuando no son simplemente "fallidas" o "informales" [Jackson-2002 ; Chabal & Dalloz-1998]. En algunos casos, muy frecuentemente, se puede decir que el estado es el promotor de la "informatización" de la tenencia de la tierra. En muchos casos, son las acciones de él mismos las que crean inseguridad, instituyendo un pluralismo legal que permite a algunos desafiar sistemas tradicionales por la reclasificación de autoridades [Lavigne Delville-2000:100]. Los Americanos no son inmunes a estos choques y ambigüedades, sobre todo en las áreas o países donde existe una fuerte presencia indígena, o fuertes derechos sobre la tierra, lo cual es un hecho en mucha parte del continente, desde Colombia y Brasil hasta Guatemala y Canadá[Durocher-2002].

c) Distribución

La desigualdad en la distribución de la tierra, es uno de los temas mas comunes en el debate sobre tierra y violencia y es este problema el mas manejado en la reforma agraria [McElhinny y Seligson-2000]. Este problema es central en la discusión de tierra en las Américas [Carter y Salgado-2001] pero este también se agudiza actualmente en Africa Meridional, particularmente en Zimbabwe y Sudáfrica [Human

Rights Watch-2002], donde grupos minoritarios de gente continúan controlando la mayoría de la tierra propia para la agricultura.

Los problemas de distribución no se reducen a grandes países con grandes granjas y con pequeña población. Ellos también afectan, frecuentemente con mayores consecuencias políticas, a pequeños países y áreas densamente pobladas, como Chiapas y Palestina

La propiedad colectiva, en particular las granjas del estado y las cooperativas promovidas por el estado, usualmente son un componente significativo en la discusión sobre distribución, pero los mecanismos de mercado ahora universalmente dominan las iniciativas políticas y la atención se enfoca ahora en el impacto de la liberalización de la de la distribución de la tierra entre pequeños y mayores propietarios de tierra.

d) Algunas Advertencias

Tres comentarios mas en orden: Estos problemas medulares no son objetivos, universales o independientes uno del otro. Ellos están socialmente constituidos y enmarcados, sus significado cambia de acuerdo a su contexto social, geográfico y histórico y finalmente, ellos están interrelacionados.

No podemos dejar decir que la agudeza de estos problemas y sus verdaderas implicaciones, deben ser socialmente reconocidas y enmarcadas como realidades y problemas que se dan en un contexto social [Berger y Luckmann-1966]. Las montañas de literatura en socialización y décadas de trabajo de los activistas sociales, testifican la naturaleza subjetiva de estos problemas y el hecho de que ellos necesitan ser socialmente reconocidos como problemas que comienzan a ser objeto de acción. Esto es probablemente mas obvio en el caso de la distribución, ya que en acceso y seguridad tienen implicaciones brutales para la supervivencia Sin embargo, investigaciones en grupos sin privilegios como los Twa en Rwanda y Burundi, y los Dalit en la India, así como el trabajo compilado sobre genero ha mostrado que el problema del acceso a la tierra para un importante grupo de mujeres, por ejemplo, esta lejos de ser un problema en muchas sociedades y también en recientes trabajos académicos e intervenciones políticas.

Mas allá de la naturaleza básica de este fenómeno, acceso, seguridad y distribución muchos mas dependientes en su contexto. Factores como el tipo de siembra, su ciclo productivo, necesidades de riego y resistencia a los pesticidas puede drásticamente alterar las "necesidades de seguridad" de un campesino. Comparar arroz seco y húmedo o café y plátanos y pensar en lo que implicaría para el mundo el cambio a la sedentarización de los pastores de ganado.

Finalmente, estos tres problemas están siempre profundamente interrelacionados, La débil seguridad de la tenencia siempre alimenta la concentración, degradación ambiental [Fearnside-2001] y frecuentemente conduce a falta de tierra o al confinamiento de tierra de baja calidad. Al contrario también ha sido observado, una seguridad de tenencia con bases sólidas que garantice la agricultura a menor escala y consecuentemente abatir fuertemente la concentración. Los últimos debates, sin embargo, sugieren que alguna interrelación es posible en casos específicos y que necesitan ser verificados empíricamente en cada caso .

1.2 Tierra y Violencia

Como una regla en política pública, todas las cosas buenas no vienen juntas, las elecciones necesitan ser hechas y existe un precio que pagar. Interesantemente, esto parece no ser cierto en las políticas básicas sobre tenencia de la tierra, por lo menos en teoría: seguridad y buena distribución del acceso a la tierra, aparentemente se sustentan económicamente, ambientalmente y también políticamente, así como en convenios muy estables. Corea del Sur, Taiwan y Costa Rica han mostrado cuán estable políticamente en su estructura pueden ser, han tenido la sabiduría convencional de la regla, no hay retrocesos en la escala de la agricultura [Binswanger, Deininger y Feder-1995; Quan-2000: 41] aseguran los derechos de propiedad – tradicionales o formalizados [Toulmin y Quan-2000; Platteau-2000; Binswanger y Deininger-1997]—y promueven la productividad y el ambientalismo fortaleciendo las prácticas agrícolas.

Los países mencionados, sin embargo, son excepciones bien conocidas. La tierra no es suficientemente abundante en muchas regiones del mundo para garantizar una parcela para cada familia. La distorsión de mercados en todo sus ámbitos y las dinámicas políticas [de Janvry y Sadoulet-1989] han conspirado en contra de las familias de granjeros y en contra de una equitativa distribución de la tierra.

Fuertes realidades no pueden entenderse, muchos estudios sugieren que la seguridad y el justo acceso a la tierra es el punto de referencia para el diseño de muchas políticas de tierra y las bases de muchas organizaciones campesinas y de los programas de grupos políticos y/o retórica.

Si se toma como punto de partida el conflicto y la violencia en sí mismos, esto parece no ser suficiente. La clave del problema, es la forma en que estas partidas afectan a varios grupos de personas en forma diferente. Para parafrasear y generalizar el título del documento escrito por Michel Carter, Keith Wiebe y Benoit Blarel, el asunto básico es: accesada por quien, segura para quien, y distribuida por quien y para quien? [Carter, Wiebe y Blarel-1994]. La clave en otras palabras, son los diferentes impactos de las políticas de tierra.

En las siguientes subsecciones, examinaremos los asuntos relacionados con los diferentes impactos de las políticas de tierra, las mecánicas de los diferentes impactos y finalmente la relación entre los diferentes impactos y el conflicto.

a) Diferentes impactos y su mecánica

Las políticas de tierra tienen diferentes implicaciones para los diferentes grupos de la sociedad. Tres categorías de la sociedad tienen particular relevancia aquí: género, clase y etnia.²

² Esta lista no pretende ser completa. Una categoría la cual sería interesante explorar por su gran relevancia es la edad o más precisamente la generación a la que pertenece. Bernard Nietschmann ha demostrado cómo la exclusión de jubilados de la red de distribución de carne de tortuga ha contribuido a alimentar las tensiones generacionales en las comunidades de la costa norte del Atlántico, contribuyendo a la debilidad de la integridad social [Nietschmann-1973]. A esto le pudieramos llamar acceso diferenciado a los recursos y al capital social.

El género y la naturaleza discriminatoria de los más tradicionales y formales sistema de tenencia esta bien establecida en la literatura, liderada por ejemplo por Ingrid Yngstrom, al hablar estrictamente de la "inseguridad" de la tenencia que las mujeres enfrentan en Africa [Yngstrom-2002:21]. Este no es un problema particular de Africa, se ve incluso en el mundo desarrollado, como las recientes reformas legales en Canadá, por ejemplo, las cuales fueron diseñadas con las "viudas de los granjeros" en mente. El problema no esta confinado solamente a la tenencia de la tierra, como mujer esta negado el acceso a la tierra, a través de proceso de sucesión o in el proceso de formalización de la tenencia.

Diferencias de clase en el acceso, seguridad y distribución de tierra es un tema clásico de ciencias sociales [Moore-1966; Skocpol-1979]. Acceso problemático y la poca seguridad de la tenencia para la gente del campo, así como la concentración de tierra por propietarios, son la regla en países en desarrollo.

Política de Tierra, finalmente, también afecta distintos grupos étnicos diferentemente. Existen casos extremos, en antiguos países coloniales, como Sudáfrica y Zimbabwe, donde extremistas étnicos definen radicalmente diferentes modalidades y grados de acceso a la tierra y donde la concentración de latifundios en las manos de un grupo es una clara muestra de discriminación en políticas de estado tocantes a la tierra.

b) La mecánica de los diferentes impactos

Max Weber entiende normas legales como garantías del Estado para cualquiera que reclame ese derecho, sobre y en contra de cualquier otro [Weber-1978]. En la misma forma, Adam Przeworski's hace juegos de palabras sobre "democracia como un resultado contingente de conflicto" [Przeworski-1988] que puede extenderse a todos los convenios institucionales. Los mismos obviamente se sostiene, para aquellos convenios, que no están institucionalizados y resultan del ejercicio directo de poder y violencia. La política de Tierra no es obviamente una excepción y en efecto "las leyes de tierra (...) han sido primero y por más los productos de políticas, no de consideraciones "objetivas" de que es mejor para el desarrollo económico, social y sustentable" [McAuslan-2000:92]. Mas allá, ellas continúan siendo.

La Política de tierra discrimina en muchas formas. Algunas veces explícitamente, algunas veces implícitamente y otras veces sin necesariamente un significado por hacer.

Discriminación explícita fue la marca del sistema colonial, el cual legalizaba la primicia de los derechos de los colonizadores sobre los de los indígenas. Esto sin embargo continua siendo común por ejemplo, en muchos países donde las reglas de sucesión excluyen a las mujeres de la herencia, o en un numero de programas que intentan redireccionar las pasadas desigualdades o direccionar problemas particulares creando derechos especiales para grupos específicos. Movimientos tocantes al reconocimiento y delimitación de territorios indígenas y derechos de tierra, a lo largo de América, caen en esta categoría. También, programas etno-específicos de colonización, como Israel en Palestina [Isaac-2002]. En todos estos casos, para bien o para mal, el acceso, la seguridad y la distribución están aseguradas o dadas explícitamente en base a la identidad del que las reclama.

En otros casos, la búsqueda de un impacto diferente puede también ser claramente identificado aunque este no se haga explícito. Un caso que señalar es la reforma agraria, en países donde los latifundios están altamente concentrados, la cual está diseñada para beneficiar la tierra pobre o la falta de tierra, tomando una connotación de clase en todos los casos y en algunos, como en Sudáfrica y Zimbabwe, étnico también. Uno que también debe ser puesto en esta categoría es la Ley de Tierra de 1998 en Costa de Marfil, la cual discriminaba a una significativa porción de su población rural, negándoles la posibilidad a los no-ciudadanos de adquirir la propiedad total de la tierra. Otro ejemplo puede ser programas de asentamiento en el Este de Sir Lanka, los cuales involucran el establecimiento de campesinos sin tierra, que sucede son primeramente Sinhalese, en áreas donde mas tarde son minoría, de este modo cambian el balance demográfico [Bastian-2002]. En América, lo mismo podría tomarse por todos los programas de colonización en áreas fronterizas "vacías" las cuáles sucede son tierras Indígenas. Mas generalmente, las mismas normas legales, cuando se aplican a diferentes grupos en diferentes contextos, pueden tener consecuencias drásticamente distintas de acuerdo por ejemplo a la densidad poblacional [Atwood-1990:662] o especialización económica, generando impactos distintos en varias regiones y posiblemente un resultado, para varios grupos étnicos. Leyes que favorecen la sedentarización del pastoreo, por ejemplo, mientras ellas pueden no tener en forma explícita como objetivo un grupo étnico, si pueden tener diferentes impactos étnicos dados, mas tarde, por la especialización económica de la comunidad [Basset-1993: 132; Barth-1969].

En muchos casos, sin embargo, impactos diferentes resultan de una diversidad de factores y no pueden también siempre ser específicamente, remontados a propósitos discriminatorios. Las consecuencias, sin embargo, son claras.

Los factores mas significativos son los relacionados con las características institucionales del régimen de tenencia. Muchos han resaltado por ejemplo que el debilitamiento de los sistemas tradicionales o la presencia del pluralismo legal, donde los tribunales pueden apelar en contra de las decisiones tomadas por las autoridades locales, han favorecido la concentración de latifundios en mano de sectores ricos de la población [Lavigne-Delville-2000:101]. La interpretación evolutiva de los sistemas de tenencia también sostiene que la formalización de la tenencia, por la eliminación de los llamado derechos "secundarios", haría mas lejana, por ejemplo, el acceso de la mujer a la tierra [Bruce y Migot-Adholla-1994].

Muchos otros factores, sin embargo, hacen la política de tierra o los cambios en la administración de la tierra discriminatoria en sus impactos. Alfabetización y lenguaje son casos que señalar. La formalización de la tenencia de la tierra introduce por ejemplo, requerimientos de alfabetización para el registro de la tierra. Similarmente, esto premia la familiarización con uno o pocos lenguajes específicos, típicamente el caso Europeo, y en los complejos discursos legales. En todos los casos, residentes rurales pobres son puestos en desventaja, la cual trasladan directamente a una potencial inseguridad de la tenencia y a un acceso limitado, un problema visto generalmente en Africa, pero también en Vietnam, Cambodia y Colombia [McAuslan-2000:93; Popkin-1979; Cooper-2002; Legrand-1998].

El nivel administrativo y la localización geográfica de la autoridad encargada de tomar decisiones relacionadas con la tenencia o resolver conflictos relacionados con la tierra, también tienen diferentes consecuencias. El alto costo de un procedimiento legal discrimina en contra de los pobres [Cooper-2002; Legrand-1998]. La centralización típicamente genera altos costos en los acuerdos y apela a cierto grado

de complejidad, lo cual pone a los analfabetas, los pobres y que viven lejos en desventaja. Al mismo tiempo, sin embargo, mujeres o pequeñas minorías pueden encontrarse con pequeña ventaja en una disposición que depende de autoridades locales. Subsidiar y descentralizar, en otras palabras, no son solo un problema técnico, ya que sus consecuencias políticas pueden ser masivas.

c) Diferentes impactos y conflicto

Una gran cantidad de investigaciones han sido hechas para explicar la lógica del conflicto y la violencia y ligar esta con las condiciones materiales, políticas y social-psicológicas de los participantes. Ni una sola respuesta ha sido disponible y en realidad, como podremos ver en la siguiente sección, la verdadera idea de que solo una liga puede existir ha sido retada en los años recientes, particularmente por defensores de la teoría económica del conflicto [Collier y Hoeffler-1998; Collier-2000]. Mucha evidencia empírica, especialmente por casos de estudio, sugieren que una liga fuerte entre condiciones específicas, en este caso relacionada con tierra, y conflictos a gran escala puede, en efecto, no ser encontrada, descontento y tensión son siempre generadas por la disminución del acceso a la tierra, crecimiento de la inseguridad de la tierra o extrema inequidad en la distribución de la tierra. Estos fenómenos, en otras palabras, pueden crear problemas potenciales y pueden ser "factores de riesgo" a ser considerados cuando se valoren las consecuencias de una política de tierra dada.

La liga entre los diferentes impactos de la política de tierra y los conflictos puede ser trazada por dos distintas lógicas que se pueden sobreponer y reforzarse mutuamente. Una involucra privación relativa y atribuye tensiones a la buena disposición de tender en los espacios vacíos que existen en el acceso, la seguridad y la distribución de los propietarios de la tierra. Los conflictos potenciales que esta lógica define son verticales, i.e. se oponen a privar a la gente de a lo que tienen derecho y puede ser entendida ampliamente con una base en clases.

La segunda lógica no involucra una comparación directa de derechos básicos, se enfoca en su lugar al simbólico valor del grupo con el que se identifica, y en el derecho legítimo que se siente de derivar de él [Horowitz-1985:226-7]. Esto es la lógica de identidad étnica y no esta estrictamente orientada a tender puentes de comunicación en los espacios vacíos que existen en el acceso o distribución de la tierra o en algún otro asunto, en lugar de eso se enfoca en el significado de aquellas diferencias, en las cuales los grupos deben buscar expandirse o mantenerse precisamente por su significado social. El acceso diferenciado comienza a ser un asunto simbólico como tal, cuando lo que importa no es únicamente, o no primeramente, las diferencias en sí, si no cuando ellas significan en términos de valor del grupo. En este contexto, la tierra es un símbolo del valor del grupo y su valor económico no es estrictamente relevante.

Las dos lógicas frecuentemente, suceden al mismo tiempo y desigualdades entre grupos étnicos –definidos hasta cierto punto confusamente como "desigualdades horizontales" las cuales frecuentemente no son- han sido identificados como fuertes pronosticadores de conflicto [Steward-1998, 2000]. Continuando, casos como el de Colombia, a pesar de la actual importancia del dinero de la droga en el financiamiento, se sugiere que la tensión relacionada con la fuerte desigualdad y el denegado acceso a la tierra puede tomar lugar sin que la identidad de los grupos intervenga en forma significativa [Legrand-1998]. A la inversa, la historia de

antisemitismo tan bien como muchos estudios de movilizaciones étnicas a países industriales avanzados muestran que conflicto y violencia no requieren desigualdades para prosperar. Esto parece provechoso, en suma, para mantener las dos lógicas separadas.

Regresando a las tres categorías sociales impactadas por las políticas de tierra, genero, clase y etnia, una nota lejana esta en orden. No existe récord de movilizaciones masivas basadas en genero, a lo largo de la historia, relacionadas con los asuntos de tierra. Esto implica que la discriminación en el genero ha probado ser mas políticamente sustentable que cualquier otra forma de discriminación. Sin entrar en la mecánica de este asunto, una nota mas, es que aparentemente los programas preventivos de conflicto alrededor del asunto de tierra tratan con negligencia los diferentes impactos que las políticas de tierra tienen en las mujeres, simplemente porque se consideran conflictos-prudente, de pequeñas consecuencias.

Esto apunta a un problema más general en los acercamientos de la prevención de conflictos y los peligros asociados con darles a ellos prioridad sobre una perspectiva orientada a la igualdad: los convenios injustos están políticamente sustentados frecuentemente, simplemente por que los pobres son, por definición débiles, y prevenir conflictos a cualquier precio casi siempre significa que los pobres y los débiles carguen con estos costos.

Para resumir, los conflictos potenciales relacionados con la tierra deben ser contemplados en la forma en la que impacta a los diferentes grupos, definidos primeramente en etnias y en clases, y como las políticas de tierra afectando el acceso a la tierra, seguridad de la tenencia y la distribución de latifundios.

d) Una nota en status quo, el estado y la violencia relacionada con la tierra

Dos puntos de vista impregna y casi siempre distorsionan la discusión de conflictos relacionados con la tierra: uno sostiene que la injusticia no es políticamente sustentable y por el otro lado que la violencia viene primeramente de la privación o de los organismos que actúan –o reclaman actuar – como sus agentes.

Alain de Janvry y Beatrice Sadoulet [1989] han puesto el primero de estos puntos de vista a descansar un rato, con un estudio de Latino América: en una gran parte del continente, las elites han, exitosamente, resistido la presión de cambiar la desigual estructura de la propiedad de la tierra en la región, y esto es una pequeña razón para pensar que estas puedan fallar en el futuro. La lógica de mercado e incluso las implicaciones políticas de la democracia, parece perder fuerza ante el poder político de las elites de propietarios en el continente. Para nuestros propósitos, esto enfatiza la lógica política que domina a la política de tierra y la necesidad de regresar a la mesa de discusiones este factor.

A pesar de todo lo que se diga de las guerras campesinas y del rol de ellos en las grandes revoluciones de los tiempos modernos, sería un gran error pensar que la violencia relacionada con la tierra es conducida desde abajo. Mucho de esto, ha sido dirigido a sostener la desigualdad, por aquellos que se benefician de ella. Esta violencia, continua siendo una realidad, es un hecho, con estas elites dentro, pero también por los estados en los cuales confían para mantener un status quo desigual. Este cambio rural dirigido por el estado, sin embargo, ha probado ser lo mas dañino,

por lo menos en el siglo pasado. El papel de gobiernos como agentes regulador de la violencia rural ha sido sobrepasado, sobre todo en las variadas e invariables tentativas fallidas de imponer una estructura colectiva centralizada a la producción agrícola, La violencia relacionada con tierra a ha sido principalmente un factor de poder.

En otras palabras, en los conflictos conocidos, se deben considerar las elites y gobiernos tanto como los campesinos y hombres y mujeres sin tierra como agentes potenciales de violencia.

1.3 El rol principal de los factores exógenos

Todo lo dicho, una realidad llamativa que recuerda lo dicho por James Scott [1985] los campesinos en si mismos, raramente se rebelan y cuando lo hacen sus movilizaciones difícilmente son sostenibles.

Diferentes hipótesis han sido propuestas en años recientes, todas apuntan al rol que juegan los factores exógenos, por ejemplo variables que no son inherentes a los problemas de la tierra en si.

El primero es el rol de las elites y sus disposiciones ideológicas. François Furet [1978] y Yvon Grenier [1999] han mostrado, en el caso de la Revolución Francesa y la insurrección en el Salvador, como las movilizaciones son dirigidas por pequeños grupos con ideologías propias, quienes terminan manejando olas de descontentos que tienen motivos que pueden ser extremadamente variados. Este factor ha jugado un rol masivo en los programas colectivos que el estado maneja, y que han probado ser dañinos y desastrosos. Mientras en algunos casos las desavenencias relacionados con la tierra alimentaron el proceso o fueron el objetivo explícito de la movilización, ello no significa que manejaran el proceso.

Cada separación ha sido explorada sistemáticamente por la corriente llamada "recursos de movilización", la cual enfatiza la habilidad de organizaciones para generar la política y recursos materiales que necesitan para sustentarse y para trabajar, cuando necesitan, el descontento y la tensión que siempre existen en una sociedad [MacCarthy y Zald-1977; McAdam, McCarthy y Zald-1996]. Una vez mas, las desavenencias pueden útilmente ser explotadas en el proceso, pero ellas no lo manejan.

Un tercer grupo de autores han lanzado un desafío publico de teoría de la "desavenencia" oponiéndose a la "avaricia" como un el factor motivo y la base de la agenda económica de los actores y organizaciones involucradas en el conflicto [Collier y Hoefler-1998; Berdal y Malone-2000; Collier-2000].

No pienso útil o incluso posible tomar partido en el debate entre estos acercamientos. En este nivel de abstracción y dada la limitada cantidad de datos disponibles, la generalización puede ser extremadamente riesgosa. Es un hecho, ellos no pueden ser suficientes del todo, como una guerra civil y conflictos violentos son procesos históricos con determinantes específicos y mecánicas bien definidas en cada caso. Lo que este trabajo provee, sin embargo, son descubrimientos extremadamente interesantes dentro de los factores que, típicamente juntos, probablemente juegan un rol alrededor de las movilizaciones violentas, por ejemplo, problemas de tierra.

Tres comentarios son particularmente importantes aquí: 1) movilizaciones efectivas aparentemente requieren de compromisos fuertes del pequeño grupo de líderes — esto está motivado por compromisos ideológicos o por avaricia; 2) eficiencia organizacional para la movilización de recursos — esto está unido al control de mecanismos, la escala de la paga, los procesos ideológicos de socialización, “el parentesco presumido” (etnia) o el compromiso religioso; 3) acceso a los recursos.

El último punto justifica una valoración adicional: que quizá la última contribución de la corriente de la “avaricia” fue llamar la atención de los analistas sobre el rol de los recursos en la emergencia y de la perpetuación del conflicto. El trabajo derivado enfatiza la importancia de los diamantes, esmeraldas, drogas y otros productos de “valor agregado alto” en la alimentación de la violencia, sugiriendo que la abundancia puede ser un mejor pronosticador de conflicto que la escasez [de Soysa-2000]. Estos trabajos apuntan a la substancia propia de muchas guerras actuales. Ellos de este modo agregan pero no reemplazan, un viejo comentario acerca del rol jugado por externos en organizar, llenar y en alentar los conflictos, un modelo que fue común en la Guerra Fría pero que aparentemente continúa teniendo mucha vida: regresando a ellos, tuvimos la mano de poderosos extranjeros en al menos un lado en Angola, Nicaragua, Mozambique, Camboya y El Salvador, e incluso después de que cayó el muro de Berlín, también la tuvimos en Rwanda y Sierra Leona y continuamos teniéndola en la República Democrática del Congo [Jackson-2002]. El punto en resumen es que los recursos son clave para el “sostén” de la violencia, siendo locales, como los derivados de minerales en Sierra Leona y el DCR, o por secuestros y drogas, como en Colombia y Afganistán, o externos, los venidos típicamente por estados, como hoy en el Medio Oriente o en Chechenya.

Para el propósito de este documento, lo que necesitamos enfatizar es que los problemas de tierra en sí son raramente conflictos endógenos. El paso de desavenencias, sean ellas basadas en la clase o etnia, a conflictos o violencia a gran escala depende de intervenciones políticas de afuera del mundo rural. Para desavenencias relacionada con tierra, alimentar y soportar cualquier escala significativa de violencia, deben ser organizadas, dirigidas, financiadas y mantenidas por el exterior.

1.4 Resumiendo los avances

a) El marco básico

Una evaluación de las implicaciones del impacto conflictivo de las políticas de tierra se obtiene al responder tres grupos de preguntas:

- 1) Como las políticas existentes o planeadas afectan el acceso a la tierra, la seguridad de la tenencia y a la distribución de la tierra en una población dada?
- 2) Como son afectados los diferentes grupos por el acceso diferenciado, la seguridad de la tierra y la distribución de la tierra, particularmente a través del género, clase (ampliamente definida) y líneas étnicas?
- 3) Que organizaciones son capaces de movilizar en base o en relación a las desavenencias generadas por estos problemas? Cuan efectivos son para organizar y encausar recursos para el logro de sus objetivos? Cuan efectivos son para encausar la violencia? Con que recursos, primeramente económicos, de adentro y afuera, pueden estas organizaciones contar?

Todos los tipos y dimensiones de políticas de tierra, pueden y deben ser observados bajo esta óptica, desde los programas de colonización e iniciativas de titulación, la descentralización de la administración de la tierra, régimen de impuestos, políticas de comercialización y desarrollo de la infraestructura rural como el riego y los proyectos de generación de energía.

Estas preguntas deben también ser cuestionadas para valorar el impacto de asuntos tales, como movimientos poblacionales, comida y sequía, acceso al agua y trabajos de riego, así como los conflictos que afectan los asuntos de tierra a través del desplazamiento de la población, la inseguridad y destrucción, un impacto que frecuentemente afecta varios grupos en diferente forma y eso como tal, quizá pueda ser objeto de una movilización política.

b) Una nota al nivel del análisis

Comentando específicamente en sub Saharan Africa, Camilla Toulmin y Julian Quan expresan una verdad básica común a todos sistemas de la agricultura y de sustento en este planeta: “[países] presentan un mosaico complejo derivado de la historia pasada, el legado colonial y las presiones y oportunidades económicas actuales, así como también sus características naturales y ecológicas. Esta diversidad magnífica a nivel [s] continental esta reflejada en escalas menores, dentro de cada país, región y distrito. Esto hace difícil de dibujar las comparaciones entre partes diferentes del continente [s], y demuestra la necesidad de hacer a la medida provisiones nacionales considerables, concernientes a la tierra en el rango de las condiciones encontradas a nivel local” [2000:2].

Las preguntas que componen el marco de trabajo de lo que nosotros proponemos, deben ser cuestionadas a cada uno de estos niveles, y especialmente a nivel local, porque es en este donde últimamente los conflictos de tierra se están quedando fuera. Es una falacia el intentar generar un conocimiento o política a nivel continental o nacional. “Los factores del riesgo” “las lecciones aprendidas” y grandes “opciones políticas” necesitan ser traída literalmente hacia la tierra. Para tomar un ejemplo, la interesante demostración de Paul Collier de que la división étnica y religiosa reduce en lugar de aumenta el riesgo de la rebelión” [Collier-2000:100; de Collier] toma significados radicalmente diferentes en los países étnicamente diversos donde varios grupos están dispersos, y en otros donde están concentrados regionalmente produciendo subniveles nacionales dominados étnicamente, lo cual convierte lo expuesto por Collier en un factor mayor de riesgo.

2 Implicaciones de las políticas de tierra

Esta sección intenta identificar, usando el marco de trabajo delineado mas arriba, un numero de descubrimientos en las ligas entre políticas de tierra y violencia, y las implicaciones políticas que pueden derivar de ellas.

En la siguiente subsección, nosotros daremos una vista general breve de los casos cubiertos por el equipo de investigación, profundizando en las fuentes de los conflictos relacionados con la tierra. Como hice notar en la introducción, esta sección continua siendo extremadamente esquemática, al tiempo de que se

escribieron estos documentos, algunos de los casos de estudio aun no habían sido terminados. En una segunda subsección discutiremos componentes específicos de políticas de tierra que los casos estudio y literatura disponible sugiere son particularmente relevantes para conflicto y violencia. La tercera sección la dedicaremos a descubrimientos claves y lecciones de política.

2.1 Revisión de los casos de estudio

a) Africa y Medio Oriente: Burundi, Costa de Marfil, Mozambique, Palestina

Como la literatura en política de tierra marca claramente, el principal problema de tierra en el continente Africano por algunas décadas a sido la seguridad de la tenencia. Los casos considerados aquí no son, desde este punto de partida, estrictamente representativos.

Burundi

Acceso, seguridad, distribución: la situación en Burundi es dominada por los problemas de acceso. Las áreas rurales sostienen una alta densidad poblacional, aunque varia en las áreas comunales, desde 41 per sq km a 526. La fragmentación alcanza también los extremos, falta de tierra emergiendo desde el principio de los tiempos como un asunto significativo y con mucha gente en las áreas mas densamente pobladas heredando apenas suficiente tierra para construir sus casa.

Diferentes impactos en genero, clase y étnicos: Los Twa son excluidos de la economía de tierra y también las mujeres están impedidas a heredar tierra por las reglas de sucesión. Un débil y corrupto aparato del estado ha hecho posible la apropiación ilegal de la tierra por individuos ricos y dignatarios del estado.

Dinámica política: La gran tensión y la fuerte inseguridad están relacionados con los asuntos de los refugiados quienes dejaron el país a principios de 1970s y cuyas tierras han sido ocupadas. Su regreso se cierne como una amenaza sobre una parte significativa del país y el estado no ha tomado las medidas que promete para facilitar su re integración o alguna forma de compensación para ellos o para los ocupantes actuales que serían desplazados. Cada ola del conflicto genera movimientos nuevos de refugiados y reproduce el problema.

Costa de Marfil

Acceso, seguridad, distribución: Seguridad de la tenencia ha sido por largo tiempo considerada como el mayor problema, pero las políticas gubernamentales para consolidar esto parecen apropiadas para generar mayores problemas de acceso para aquellos excluidos por los derechos primarios de propiedad. Consecuencias similares derivan de los intentos del gobierno por sedentarizar el pastorage, realizado por una porción significativa de la población rural.

Diferentes impactos en genero, clase y etnia Ambas políticas tienen impactos étnicos diferentes, con los no ciudadanos del país, quienes son excluidos de los derechos de propiedad, y los pastores - quienes son casi siempre los mismos - indiscutiblemente pertenecen a un grupo étnico distintivo.

Dinámica política: Políticas gubernamentales alimentan el crecimiento de las tensiones étnicas que dividen al país. Este riesgo refuerza la polarización étnica de la competencia política, cristalizando la solidaridad y creando potenciales movimientos masivos violentos por esta solidaridad,

Palestina

Acceso, seguridad y distribución: The Franja Occidental y Gaza están densamente poblados. Los problemas se hacen peores por la población local establecida, por las colonias establecidas por el gobierno Israelí, campos militares y áreas de seguridad y la infraestructura de comunicación. El régimen legal de ocupación ha hecho problemática la seguridad de la tenencia para la población Palestina. El acceso al agua es también limitado para muchos pobladores en la región, los cuales combinan el problema del acceso a la tierra con la agricultura.

Diferentes impactos en género, clase y etnia: El impacto del problemático acceso a la tierra y agua tanto como la inseguridad de la tenencia están pobremente distribuidos y siguen las líneas étnicas.

Dinámica política: La tierra es uno de los mayores puntos de referencia en las movilizaciones violentas de la gente Palestina en contra del Estado de Israel.

b) Cambodia y Sri Lanka

Las políticas de tierra en Asia están dominadas por problemas de acceso relacionados con la alta densidad poblacional en áreas agrícolas. Los países examinados son una pequeña muestra de esto, también la falta de tierra en si, ha comenzado a ser un problema mayor.

Cambodia

Acceso, seguridad y distribución: La falta de tierra es un problema que está creciendo rápidamente, como es la fragmentación. El problema se ha hecho peor con la concentración de tierra por propietarios, alimentada por la inseguridad de la tenencia relacionada con la fallida y corrupta administración del estado, La ley de tierra del 2001 busca cerrar el acceso desigual y desviar la distribución.

Diferentes impactos en género, clase y etnia: Una extensa homogeneidad étnica asegura una diferenciación estrictamente clasista de los impactos de estos problemas.

Dinámica política: Algunos organismos están tratando de ayudar a los pocos derechos sobre seguridad de la tierra, sus actividades no involucran movilizaciones políticas o promueve el uso de violencia para defender esta última.

Sri Lanka

Acceso, seguridad y distribución: El creciente problema de falta de tierra en algunas regiones del país es el conductor central de los programas de asentamiento gubernamentales. El gobierno está obligado a asegurar la tenencia y está moviéndose en esta dirección a través de un programa mayor. Ha demostrado también un compromiso para asegurar un acceso relativamente justo a la tierra, con especial atención a pequeños propietarios.

Diferentes impactos en género, clase y etnia: La política de asentamientos, aunque contribuye a direccionar el nivel de acceso a la tierra y los problemas de seguridad, esta generando significativas fricciones por sus implicaciones en la distribución étnica regional y el balance demográfico, especialmente en el Este del país.

Dinámica política: Asentamientos casi etno-específico en una regional competida del país alimenta la tenencia y la inseguridad política a lo largo de población minoritaria y crea oportunidades políticas para la guerrilla que ha estado activa en el Norte y Este del país. Ellos representan el mayor estorbo para la resolución de los conflictos.

c) Latino América: Colombia y Guatemala

En Latino América la concentración de latifundios sobrepasa otros asuntos y las reformas de distribución de la tierra han sido una parte central en el debate político por décadas, Los dos países examinados aquí son típicos.

Colombia

Acceso, seguridad y distribución: Colombia un país rico en tierra ha tenido problemas por mucho tiempo derivados de la concentración de latifundios en manos de una minoría de la población. Esta situación no ha cambiado y es un hecho que comienza a empeorarse con una "reforma de la tierra en reversa" actualmente en camino. Esta situación ha sido peor en regiones afectadas por la guerra, con una inseguridad general y con la caída de precios de la tierra a dejado la adquisición masiva a los traficantes de drogas y a los grupos paramilitares. La seguridad de la tenencia de la tierra es también frágil en la región de la frontera, donde se favorece la siembra de droga sin importar el daño al medio ambiente.

Diferentes impactos en género, clase y etnia: Los acontecimientos actuales favorecen la consolidación de una estructura desviada de propiedad de la tierra, donde las elites tradicionales y principalmente los nuevos comerciantes, traficantes de droga, han acaparado la tierra.

Dinámica política: La guerrilla y los paramilitares aparecen como actores conductores de un paradigma, la base social del primero y las actividades de acaparamiento de la tierra del segundo muestra que el conflicto es por una parte direccionado a asuntos de tierra y que esto probablemente alimente las tensiones relacionada con la tierra.

Guatemala

Acceso, seguridad y distribución: Como en Colombia y en mucha parte del continente, la desviación de la distribución de latifundios crea problemas de acceso y la desviación de la distribución del poder político, a todos los niveles de la administración, crea inseguridades de la propiedad de la tierra por golpes fuertes de la población.

Diferentes impactos en género, clase y etnia: Las actuales políticas de tierra consolidan una estructura social que esta cristalizada alrededor de diferencias étnicas, con los Mayas representando la mayoría de los campesinos pobres.

Dinámica política: Hay una gran cantidad de organizaciones tratando los derechos de los indígenas con ambos géneros y con campesinos, ninguno de estos grupos parecen dispuestos o capaces de llevar esta movilización tranquila a violenta. Mucha de la violencia rural es localizada y manejada por lo menos cuando mucho por la represión de las elites como algunas expresiones de descontento por pobres y campesinos sin tierra.

2.2 Asuntos específicos

Esta sección contempla varios factores que generalmente causan desavenencias. Como hemos mencionado anteriormente, la identificación de dichas desavenencias no implica la posibilidad de desencadenar un conflicto, el cual resultaría de una movilización efectiva manejada por una institución política con suficiente acceso a recursos materiales.

La lista de siete elementos identificados aquí no pretende ser la totalidad de ellos. Sin embargo, basados en una revisión bibliográfica y en casos de estudio de este programa de investigación, estos, son los más relevantes que a nuestro sentir pueden tener ligas entre la tierra y el conflicto.

a) Regularización de la tenencia

Las implicaciones políticas de la regularización de la tenencia son casi tan ambiguas como sus impactos económicos. La regularización puede reducir el acceso a la tierra al eliminar algunas categorías de derechos a la propiedad socialmente aceptados, como amenaza con suceder en Costa de Marfil. Se puede debilitar la seguridad introduciendo el pluralismo legal o cuestionando la legitimidad de asentamientos tradicionales sin ofrecer alternativas efectivas. Finalmente, esto puede generar una distribución inequitativa de tierra, como sucede en Cambodia.

b) Estados débiles

Políticas informales, corrupción e ineficiencias administrativas son factores para la inseguridad de la tierra y, como resultado y por si mismo estos factores dejan mucho espacio para una gran desigualdad en el acceso a la tierra nacional y la concentración de latifundios. Los programas de titulación por estados débiles contaminan los sistemas tradicionales y provocan la informalidad de la tenencia de la tierra y profundizan la inseguridad de la tenencia, lo cual impacta la concentración.

c) Mercados basados en reformas de la tierra

La mayoría de los mercados de tierra en los países en democracia no funcionan adecuadamente. La poca regulación, la gran desigualdad del acceso a los mercados de capitales, el lavado de actividades ilegales a través de la adquisición de tierra (como en Colombia), así como los factores culturales, típicamente elevan el precio de la tierra y el valor de la producción que puede esta generar. Obviamente, esto lleva a la marginación progresiva de los campesinos pobres, a la concentración de propiedades y a reducir el acceso.

d) Colonización y programas de asentamiento

Proporcionar nuevas áreas para cultivar no necesariamente disminuye los problemas existentes de acceso, seguridad o concentración. La Seguridad de la tenencia es a menudo problemática en áreas remotas, lo cual facilita la concentración y acaparamiento de tierra. Esto último se incrementa por la carencia de capacidad laboral inducida por la apertura de nuevas áreas de cultivo (como en Colombia). La mayoría de las veces, el problema es compuesto por el carácter etno-específico de las políticas de colonización las cuales discutiremos adelante.

e) Políticas y programas de tierra Etno-específicas

Mientras estos programas son neutrales e incluso favorables desde el punto de vista del acceso, en la seguridad y distribución, las políticas etno-específicas pueden generar tensión masiva y convertir la tierra en un símbolo a disputar entre grupos, y adicionalmente crear una profunda inseguridad por el cambio del balance demográfico en una área. Cualquiera que sean los motivos y justificaciones -- estratégicas, militares o hasta históricas— es real en los asuntos étnicos, como en el caso de las colonias Judías en Palestina o en los asentamientos de Sinhalese en el este de Sir Lanka, pero también en las medidas de compensación como son la creación de territorios indígenas, como en Chiapas y Canadá, o la titulación selectiva como el caso de la tierras indígenas en Nicaragua.

Para extender esto, los grupos étnicos tienen menos problemas en acción colectiva y así pueden establecer fácilmente y sustentar una movilización [Collier-2000], esta es una de las características mas directamente conflictiva en los programas de tierra que uno pueda diseñar o implementar.

f) Tierra en situación pos-conflicto

No parecen existir buenas razones para establecer una diferencia conceptual entre situaciones de conflicto y pos-conflicto, cuando valoramos el impacto potencial de las políticas de tierra. Los mismo problemas básicos están involucrados: estados debilitados, los cuales pueden ser mayores, pero no necesariamente --comparar posguerra en Guatemala y la no posguerra en Kenya, por ejemplo; inseguridad de la tenencia, la cual puede ser mayor por la posible destrucción de registros o por el desplazamiento poblacional; y la existente capacidad de los grupos insurrectos, que puede ser también mayor, poniéndolos, de este modo, en una mejor posición de explotar las - desavenencias relacionadas con tierra - aunque la guerrilla Guatemalteca sugiere que las fuerzas en lucha no necesariamente son destinadas a jugar un rol, *incluso cuando los compromisos del gobierno relacionados con la tierra en el marco de paz no son afectados.*

Contrariamente, dada una relación problemática entre las desavenencias relacionados con la tierra y las movilizaciones violentas, sería difícil clarificar que las políticas de tierra pueden tener mucho impacto en los prospectos de conflicto de un país dado. Casos en donde políticas específicas de tierra son críticas para el conflicto, como en Palestina y Sir Lanka, obviamente ofrecen oportunidades ideales de intervención. Estas son excepciones, sin embargo, en la reciente historia de América Latina, la cual ha visto de todo, pocas de estas guerrillas se desmovilizan y el acceso a la tierra, la seguridad y distribución raramente ha mejorado, esto demuestra la debilidad de la liga entre política de tierra y paz.

2.3 Descubrimientos clave y lecciones

a) Naturaleza política de las políticas de tierra

Política de tierra es un asunto político. Estas son imposibles de desarticular están determinadas e impactadas por el material y el interés político de los individuos y de grupos involucrados. El aspecto político debe ser contemplado desde un principio.

b) Contexto específico

La política de tierra esta inmersa u ordenada específicamente en los contextos políticos, sociales, culturales y ecológicos lo cual condiciona la naturaleza de su resultado, ya sea que estos sean económicos, ambientales o relacionados a conflictos. Esta inmersión debe identificar los factores durante el diseño y la implementación de la política y ser considerada en varios niveles, desde el nacional, regional y el local.

Esto no implica que la política y la administración de tierra sean mejor diseñados e implementados en un nivel local o nacional, solamente que los resultados específicos a cada nivel deben ser considerados. Por ejemplo, podría ser el caso de los resultados de igualdad de genero en cierto país, con mecanismos centralizados de resolución de conflictos a nivel local.

Descentralizar y subsidiar, en política de tierra como en otras áreas de política publica es en otras palabras únicamente un proceso técnico. Ellas tienen consecuencias políticas y esto ultimo puede identificar factores en donde uno de ellos evalúa la igualdad y los resultados de una política dada.

c) La sustentabilidad política de la desigualdad

La autonomía relativa del conflicto y especialmente la paz en relación a las desavenencias, a lo cual hemos venido haciendo referencia, tiene una gran implicación en las políticas orientadas al conflicto y la paz: la desigualdad es políticamente sustentable. Los casos revisado y la mayoría de la literatura muestran que muchas de las desigualdades relacionadas con la tierra, son poco probable que desemboquen en un conflicto. Esto es típico en el caso de genero, a nivel global, pero también con grupos étnicos, como los mayas de Guatemala en ambos casos el numero de afectados y el porcentaje que representan de la población total es muy amplio.

La necesidad de prevenir conflictos, en otras palabras, no es únicamente establecer bases políticas sólidas en las cuales se busque un acceso amplio, seguridad en la tenencia y una justa distribución de latifundios. No obstante, esto ultimo caracteriza a las estructuras agrarias estables, Acceso amplio, segura tenencia y distribución justa deben ser evaluados independientemente sus posible – aunque informales– impactos en la probabilidad de conflictos.

d) Un propuesta institucional

El contexto de la política de tierra es sensitivo al tiempo, por ejemplo puedo variar drásticamente por cambios naturales, económicos o políticos que sucedan como una sequía que haga inútil a la tierra o una súbita imposición de tarifas en los mercados que afecten a una cosecha en particular critica para el productor, y que lo lleve a la quiebra o el inicio de una guerra en un país vecino que lleve flujos de refugiados a tu país.

Para resolver este tipo de eventos, una política que se diga capaz de prever conflictos deberá monitorear los impactos políticos en la política de tierras como mediadora en sus contextos. Esto lleva a establecer mecanismos especialmente dedicados a hacer este monitoreo en las agencias responsables del diseño y de la implementacion de la política de tierras / o en las agencias que financian o apoyan estas ultimas.

CONCLUSIONES

La política de tierra puede hacer cosas malas o buenas, pero es solo excepcionalmente un factor critico de conflicto, aun en países y sociedades donde la gran mayoría de la población depende de la agricultura para sobrevivir, e incluso en países que van saliendo de la guerra, Desigualdad e ineficiencia pueden ser políticamente sustentables, las reformas para luchar contra ellas no.

El marco de trabajo delineado aquí fue desarrollado para políticas de tierra en si, pero puede fácilmente ser usado para valorar el impacto de los desastres naturales, la degradación ambiental e incluso situaciones de conflicto o iniciativas de paz en problemas de tierra. Con una pequeña modificación este puede también ser aplicado en la decisión de los derechos sobre minerales y pesca.

BIBLIOGRAFIA

- Anderson, Mary B., 1999. *Do No Harm. How Aid Can Support Peace—or War* (Boulder y London: Lynne Rienner Publishers).
- Barth, Fredrik, 1969. "Introduction," in Fredrik Barth, ed. *Ethnic Groups y Boundaries. The Social Organization of Culture Difference* (Boston: Little, Brown y Company).
- Berdal, Mats, y David M. Malone, eds., 2000. *Greed y Grievance. Economic Agendas in Civil Wars* (Boulder y London: Lynne Rienner Publishers).
- Berger, Peter y Thomas Luckmann. 1966. *The Social Construction of Reality* (New Brunswick, NJ: Transaction Books).
- Binswanger, Hans P. y Klaus Deininger. 1997. "Explaining Agricultural y Agrarian Policies in Developing Countries, *Journal of Economic Literature*, 35 (December): 1958-2005.
- Binswanger, Hans P., Klaus Deininger y Gershon Feder. 1995. "Power, Distortions, Revolt y Reform in Agricultural Land Relations, in J. Behrman y T.N Srinivasan, *Handbook of Development Economics, Volume III* (Elsevier).
- Bruce, John W., y 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. y Ramón Salgado. 2001 "Land market Liberalization y the Agrarian Question in Latin América," in Alain de Janvry, Jean-Philippe Platteau, Gustavo Godrillo, y Elisabeth Sadoulet, eds. *Access to Land, Rural Poverty y Public Action* (London: Oxford University Press).
- Carter, Michael R., Keith D. Wiebe, y Benoit Blarel. 1994. "Tenure Security for Whom? Differential Effects of Land Policy in Kenya," in John W. Bruce y 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 y David M. Malone, eds., 2000. *Greed y Grievance. Economic Agendas in Civil Wars* (Boulder y London: Lynne Rienner Publishers), 91-113.
- Collier, Paul, y Anke Hoeffler. 1998. "On Economic Causes of Civil War." *Oxford Economic Papers* 50.
- Deininger, Klaus. 2001. *Land Policy y Administration: Lessons Learned —DRAFT REPORT* (Washington, D.C.: The World Bank).
- de Janvry, Alain y 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, y Elisabeth Sadoulet, eds. 2001. *Access to Land, Rural Poverty y Public Action* (London: Oxford University Press).

de Soysa, Indra. 2000. "The Resource Curse: Are Civil Wars Driven by Rapacity of Paucity?" in Mats Berdal, y David M. Malone, eds., *Greed y Grievance. Economic Agendas in Civil Wars* (Boulder y 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 y Violence, (The North-South Institute y 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 y violence in Central América y 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 y Violence, (The North-South Institute y the World Bank).

Grenier, Yvon. 1999. *The Emergence of insurgency in El Salvador. Ideology y 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 y the Israeli-Palestinian Conflict," Draft report prepared for the project on Land y Violence, (The North-South Institute y the World Bank).

Jackson, Richard. 2002. "Violent Internal Conflict y the African State: Towards a Framework of Analysis," *Journal of Contemporary African Studies*, 20(1).

Lavigne Delville, Philippe. 2000. "Harmonising Formal Law y Customary Land Rights in French-Speaking West Africa," in Camilla Toulmin y Julian Quan, eds., *Evolving land rights, policy y tenure in Africa* (London: DFID, IIED, NRI), pp. 97-121.

LeGrand, Catherine. 1998. "Agrarian Antecedents of the Violence," in Charles Bergquist, Ricardo Peñaranda, y Gonzalo Sánchez, eds., *Violence in Colombia: The Contemporary Crisis in Historical Perspective* (Washington, D.C.: SR Books): 31-51.

McAdam, Doug, John D. McCarthy y Mayer N. Zald, 1996. *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures, y 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 y Julian Quan, eds., *Evolving land rights, policy y tenure in Africa* (London: DFID, IIED, NRI), pp. 75-95.

McCarthy, John D., y Mayer N. Zald. 1977. "Resource Mobilization y Social Movements: A Partial Theory," *American Journal of Sociology* 82(6): 1212-41.

McElhinny, Vincent y 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 y violence in Central América y Southern Mexico, (Ottawa: The North-South Institute).

Moore, Jr., Barrington. 1966. *Social origins of dictatorship y democracy; lord y peasant in the making of the modern world* (Boston : Beacon Press).

Nietschmann, Bernard, 1973. *Between land y 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 y Julian Quan, eds., *Evolving land rights, policy y 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 y Rune Slagstad, eds., *Constitutionalism y democracy* (Cambridge, New York: Cambridge University Press).

Quan, Julian. 2000. "Land Tenure, Economic Growth y Poverty in Sub-Saharan Africa," in Camilla Toulmin y Julian Quan, eds., *Evolving land rights, policy y 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 y social revolutions : a comparative analysis of France, Russia, y 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 y Social Categories* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981).

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

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