TOMO I

Mujeres rurales, tierra y producción:

Propiedad, acceso y control de la tierra para las mujeres

Asociación para el desarrollo de las MUJERES NEGRAS Costarricenses

cinep

programa por la paz

FIDA
Dar a la población rural pobre la oportunidad de salir de la pobreza

305.42
F954m

Fuentes López, Adriana Patricia
Mujeres rurales, tierra y producción: propiedad, acceso y control de la tierra para las mujeres, Tomo I / Adriana Patricia Fuentes López ; Javier Lautaro Medina Bernal ; Sergio Andrés Coronado Delgado. – 1ª ed. – San José, C. R. : Asociación para el Desarrollo de las Mujeres Negras Costarricenses.
88 p. : il. ; 21.5 x 28 cm.

ISBN: 978-9930-9423-0-7

1. MUJERES RURALES 2. AGRICULTURA 3. TENENCIA DE LA TIERRA 4. LEGISLACIÓN I. Medina Bernal, Javier Lautaro II. Coronado Delgado, Sergio Andrés III. Título

Créditos:

Coordinación de la publicación
Epsy Campbell Barr

Asistencia:
Catherine Rivera Mc kinley

Corrección de Estilo:
Gilda Arguedas Cortés

Revisión:
Sonia Montero

Apoyo Logístico y Administrativo:
Centro de Mujeres Afrocostarricenses

Diseño y producción gráfica:
Alejandra Estrada (alejandraestrada@yahoo.com)

Apoyo Financiero:
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)

Queda autorizada la reproducción total o parcial de esta publicación, siempre y cuando se cite la fuente.

CONTENIDO

Pág.

LISTADO DE ABREVIATURAS 4
PRESENTACIÓN 5
PRÓLOGO 9
RESUMEN 16
INTRODUCCIÓN 17
MAPA: Ubicación de los países sobre los cuales se realizó la investigación en el contexto geográfico de América Latina y el Caribe 19
DATOS generales de los países y distribución de población por sexo en el sector rural 20

I. ESTADO DE LA SITUACIÓN JURÍDICA EN MATERIA DE ACCESO A LA TIERRA PARA MUJERES PRODUCTORAS RURALES 21
1. El acceso y el control de la tierra como un derecho de las mujeres 21
2. Normas de derecho internacional referidas al acceso a la tierra de las mujeres pobladoras rurales 23
3. Marcos normativos nacionales que protegen y garantizan el derecho de acceso a la tierra de las mujeres rurales 27
   3.1 Breve reseña histórica sobre la evolución normativa del derecho de acceso a la tierra para las mujeres en los ordenamientos jurídicos nacionales 27
   3.2 Leyes agrarias: tierras, reforma agraria y mercado en perspectiva de derechos de las mujeres rurales 32
   3.3 Conclusiones para el conjunto de los países 50

II. SÍNTESIS DE LOS PRINCIPALES OBSTÁCULOS, PARA EL ACCESO Y CONTROL DE LA TIERRA, DE LAS MUJERES RURALES 55
1. Consideraciones generales 55
2. Principales obstáculos de las mujeres rurales para el acceso y el control de la tierra 56
3. El contexto actual: ¿nuevas discriminaciones? 61

III. MAPEO DE INICIATIVAS RELACIONADAS CON EL DERECHO A LA TIERRA 63
1. Experiencias de superación de obstáculos para el acceso a la tierra para las mujeres 63
2. Innovaciones productivas impulsadas por las mujeres rurales 67
3. Fortalecimiento organizativo y cultural de las mujeres rurales 70
4. Conclusiones para el conjunto de experiencias 70

IV. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES PARA INCORPORAR EN LOS PROYECTOS FIDA 73
1. Recomendaciones generales 73
2. Recomendaciones para proyectos por ejecutarse con instituciones públicas del sector rural o con encargadas del tema de mujeres 74
3. Recomendaciones para proyectos dirigidos a organizaciones de la sociedad civil y de mujeres rurales 75
4. Recomendaciones para proyectos destinados a centros de investigación y de producción de conocimiento 76

V. CONCLUSIONES 79
BIBLIOGRAFÍA 81
SOBRE LOS AUTORES 90

LISTADO DE ABREVIATURAS

ANUC	Asociación nacional de usuarios campesinos
ACNUR	Alto comisionado de naciones unidas para los refugiados
BID	Banco interamericano de desarrollo
C.C.	Código civil
C.P.	Constitución política
CEDAW	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
COCOCH	Consejo coordinador de organizaciones campesinas de Honduras
DANE	Departamento administrativo nacional de estadística de Colombia
DESC	Derechos económicos, sociales y culturales
D.L.	Decreto ley
EZLN	Ejército zapatista de liberación nacional
FAES	Fuerza armada de El Salvador
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación
FIDA	Fondo internacional de desarrollo agrícola
FINATA	Financiera nacional de tierras agrícolas
FMLN	Frente Farabundo martí para la liberación nacional
FONTIERRA	Fondo de tierras
FUNDE	Fundación nacional para el desarrollo
IDA	Instituto de desarrollo agrario
INA	Instituto nacional agrario
INCODER	Instituto colombiano de desarrollo rural
INEC	Instituto nacional de estadística y censo de Panamá
INTA	Instituto nacional de transformación agraria
ISDEMU	Instituto salvadoreño para el desarrollo de la mujer
ISTA	Instituto salvadoreño de transformación agraria
ITCO	Instituto de tierras y colonización
LMDSA	Ley para la modernización y el desarrollo del sector agrícola
LTDA	Ley de tierras y desarrollo agrario
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PACTA	Programa de acceso a la tierra
PIDESC	Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales
PEGAH	Política para la equidad de género en el agro hondureño
PNM	Política nacional de la mujer
PRONAT	Programa nacional de titulación de tierras
PTT	Programa de transferencia de tierras
SEPSA	Secretaría ejecutiva de planificación sectorial agropecuaria
SMD	Servicio de la mujer en el desarrollo
UNAIM	Unidades agrarias industriales
URNG	Unidad revolucionaria guatemalteca

PRESENTACIÓN

Durante la segunda mitad del siglo XX y la primera década del siglo XXI la mayoría de países de América Latina y el Caribe experimentaron grandes cambios políticos, sociales y culturales. Estos cambios tuvieron causas múltiples, situadas en complejos procesos que se expresaron a través del movimiento de fuerzas democráticas al interior de los países. Muchas de las demandas de los movimientos sociales, entre ellos el movimiento por los derechos de las mujeres, estaban encaminadas a lograr un trato igual ante la ley. Estas demandas se materializaron en cambios como la universalización del derecho al voto, el reconocimiento de ciudadanía y capacidad civil plena para las mujeres, entre otros.

Aunque se puede considerar que estas transformaciones institucionales fueron un punto de llegada de muchas reivindicaciones sociales, para las mujeres que viven en el mundo rural, estos cambios tan solo fueron un punto de partida en el proceso de exigibilidad de sus derechos. Para ellas la tarea, que aún se encuentra pendiente, es que los postulados consagrados por las normas se convirtieran en realidades sociales, y que los derechos se conviertan en hechos.

La emancipación de las mujeres rurales requiere de la superación de las condiciones de exclusión social y discriminación que cotidianamente deben enfrentar, de la plena garantía de sus derechos humanos integrales y, sobretodo del gobierno y control del bien más importante y sobre el cual construyen y realizan sus proyectos de vida: la tierra.

El acceso a la tierra es uno de los problemas más graves que enfrentan las mujeres rurales en el mundo. Actualmente se calcula que existen 1.6 billones de mujeres campesinas (más de la cuarta parte de la población mundial), pero sólo el 2% de la tierra es propiedad de ellas y reciben únicamente el 1% de todo el crédito para la agricultura[1]. En los países de América Latina y el Caribe, las mujeres rurales también deben enfrentar cotidianamente situaciones de discriminación y condiciones de pobreza que deben superar para lograr su manutención y sobrevivencia, y la de su grupo familiar.

Los cambios institucionales no han implicado necesariamente una transformación de las condiciones reales en las que viven las mujeres rurales. A pesar de estos avances normativos y legislativos la situación de las mujeres rurales aún continúa siendo preocupante. Uno de los problemas estructurales que enfrentan es la dificultad para acceder y garantizar la seguridad sobre la tenencia de las tierras. Algunas de las causas de este problema son: el desconocimiento de los marcos legales por parte de las mujeres rurales; la distancia que existen entre las normas que regulan y ejecutan las políticas agrarias y las normas constitucionales e internacionales que reconocen derechos especiales para las mujeres rurales; la ausencia de programas dirigidos a atender de forma exclusiva la situación de las mujeres rurales; las barreras culturales y sociales para el acceso a la tierra de las mujeres campesinas, entre otras.

Este estudio pretende contribuir al análisis de estas causas por medio de la identificación del estado actual de los marcos legales para el acceso a la tierra de las mujeres rurales en 9 países de la región de América Latina y el Caribe, la descripción de las tendencias generales de los marcos legales, el señalamiento de algunos de los obstáculos más significativos para el acceso a la tierra y la valoración experiencias exitosas de acceso a la tierra por parte de las mujeres rurales.

Sobre este último punto, es importante observar que las mujeres campesinas, indígenas y afrodescendientes, han diseñado estrategias que les han permitido transformar sus condiciones materiales de marginación y exclusión, y configurar rutas y caminos hacia la emancipación. En este proceso las mujeres han estado acompañadas por organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales, centros de pensamiento e instituciones públicas.

El ejercicio de la ciudadanía plena y la emancipación de las mujeres rurales sólo se pueden lograr a través del ejercicio y la garantía del derecho a la tierra y al territorio. En la construcción de una sociedad justa, sostenible y en paz, las mujeres rurales cumplen un papel fundamental, no solo porque con su experiencia de vida nos recuerdan la importancia de la distribución democrática de la tierra, sino porque en sus formas de vida están presentes los caminos posibles de la sostenibilidad. Las comunidades campesinas, y particularmente las mujeres rurales, tienen la capacidad de enseñar alternativas a la actual crisis civilizatoria que enfrenta la humanidad en su conjunto.

1 Rural Women's Day, "Facts on rural women", disponible en: www.rural.womens-day.org. Consultado en septiembre de 2010.

Con la presentación de este estudio, el Centro de Investigación y Educación Popular – Programa por la Paz – CINEP/PPP, aporta un insumo para los procesos de emancipación y de exigibilidad del derecho a la tierra y al territorio de las mujeres rurales. Esperamos que con su difusión se convierta en una herramienta valiosa para los procesos que buscan la profundización de la democracia y la equidad en el mundo rural y la realización de una existencia digna para las mujeres rurales latinoamericanas y caribeñas.

Mauricio García Durán S.J.
Director CINEP / PPP

El acceso, control y a la propiedad de la tierra para las mujeres rurales debe de ser una prioridad para la política pública en los diferentes países de América Latina. Si bien cada vez existe un marco normativo más amplio que obliga a los Estados a garantizarle a las mujeres productoras el acceso a los recursos productivos entre ellos la tierra, la realidad es que siguen siendo una minoría las que logran hacer efectivo estos derechos consagrados en las constituciones, leyes y convenios internacionales.

Una de las estrategias para la inclusión de las mujeres rurales, que forman parte de los sectores más excluidos de América Latina, es la puesta en marcha de los múltiples compromisos estatales convertidos en leyes que se comprometen con garantizar los derechos a la propiedad de los recursos y a la ciudadanía plena.

El Centro de Mujeres Afrocostarricenses impulsó un programa de investigación y de intercambio con mujeres rurales a través de una donación de recursos con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola FIDA, en el cual identificó como eje central, el acceso, control y propiedad de la tierra para las mujeres. El objetivo principal fue realizar una investigación diagnóstica, sobre el marco normativo que garantiza a las mujeres el acceso y propiedad de la tierra, en México, Centroamérica, Republica Dominicana, Colombia y Venezuela.

Es fundamental evidenciar los avances en legislación, que sirven a los y las diferentes actores del mundo rural, como herramienta de acción concreta en beneficio de las mujeres del campo. Las mujeres rurales enfrentan una discriminación agravada como productoras, ya que existe una brecha muy grande para hacer efectivos sus derechos e insertarse en condiciones de igual en un desarrollo rural que les permita salir de la pobreza a ellas y a sus familias.

Existe una oportunidad de darle vida al marco normativo que existe a favor de las mujeres rurales y en consecuencia a favor del desarrollo rural inclusivo. Convencidas de que las leyes son para cumplirse y de que hay una democracia efectiva que debe garantizar los derechos a todas las personas, es que presentamos la investigación: ***Mujeres rurales, tierra y producción: Propiedad, acceso y control de la tierra para las mujeres***, realizada por el Centro de investigación y educación popular/ Programa por la paz (CINEP), a solicitud del Centro de Mujeres Afro, siendo este un insumo más para hacer efectivos los derechos de las mujeres rurales.

Ann Mc Kinley Meza
Presidenta, Centro de Mujeres Afrocostarricenses

EL DESAFÍO DEL EJERCICIO PERMANENTE DEL DERECHO A LA PROPIEDAD DE LA TIERRA PARA LAS MUJERES PRODUCTORAS RURALES CENTROAMÉRICA, REPÚBLICA DOMINICANA, COLOMBIA Y VENEZUELA

PRÓLOGO

Epsy Campbell Barr[2]

Las mujeres productoras rurales han tenido que enfrentar las nuevas tendencias del desarrollo centrado en la producción agroindustrial extensiva para las exportaciones, realizada principalmente por grandes productores nacionales que venden los productos a compañías transnacionales encargadas de la comercialización. Igualmente, las mujeres y las comunidades han sido testigos del desplazamiento productivo hacia el turismo de regiones que, por décadas se dedicaron a la agricultura.

Sumado a lo anterior, la escasa inversión gubernamental y el abandono del sector rural y agrícola, han expulsado a los habitantes del sector rural hacia las ciudades o hacia países en el exterior en busca de oportunidades. En algunos casos, la migración forzada de los hombres del campo ha obligado a las mujeres rurales a hacerse cargo de sus familias y de la producción de parcelas empobrecidas, para la sobrevivencia.

Es evidente que el modelo de desarrollo impulsado en América Latina en las últimas décadas no ha generado los amortiguamientos necesarios y el blindaje a la producción nacional en pequeña escala, limitando así, el derecho sobre la propiedad y, el control de la tierra que tienen los campesinos en general, y en particular las mujeres rurales.

La paradoja que enfrentan estas mujeres es que, si bien cada vez más el marco jurídico y reglamentario del sector rural las considera como autoras, lo cierto es que las nuevas perspectivas legales que las benefician se concretan justo en el momento en el que los sectores rurales y la producción nacional a pequeña escala pierden importancia en las prioridades gubernamentales.

Instituciones intergubernamentales como la FAO, las universidades y las organizaciones rurales y de mujeres presentaron la situación de discriminación y precariedad en que han vivido las mujeres rurales, en veinte años de investigaciones sobre el acceso a la tierra y su control. En estos estudios se evidencia que las reformas agrarias de los años ochenta y noventa escasamente alcanzaron a las mujeres y esto se manifiesta en el dramático dato de que solo el 10% de las tierras de la región se encuentra en manos femeninas.

A pesar de su rol estratégico en la producción rural, las mujeres siguen siendo relacionadas únicamente con las labores reproductivas. Todo el trabajo que ellas realizan en la producción alimentaria directa, en la comercialización, en la administración de los recursos productivos, en el sector del turismo rural, así como empleadas en el sector agropecuario, queda, en la mayoría de los casos, invisible.

En este sentido, el Centro de Mujeres Afro, con recursos del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola, realizó la presente investigación diagnóstica donde la realidad jurídica del derecho a la propiedad de las mujeres, en Centroamérica, República Dominicana, Colombia[3] y Venezuela.

Se identificó que el marco jurídico existente es cada vez más sensible a los intereses de las mujeres; sin embargo, también quedó en evidencia que las mujeres siguen enfrentando obstáculos institucionales, sociales y culturales que limitan su derecho a la propiedad y al uso y control de la tierra, aunque exista un reconocimiento legal de que hombres y mujeres son titulares en el derecho a la tierra.

2 Epsy Campbell Barr, Economista, Investigadora. Activista por los Derechos Humanos de las Mujeres y Pueblos Afrodescendientes. Coordinadora del Proyecto Proceso Regional de Coordinación de Género, del cual es parte esta investigación. Directora Ejecutiva del Centro de Mujeres Afrocostarricenses.

3 La propuesta de investigación original incorporaba a Haití; sin embargo, por razones de la catástrofe que vive el pueblo haitiano, no se incluirá en esta investigación. Se incorpora a Colombia para considerar dos países de la región andina.

En la mayoría de los países, las disposiciones que tienen que ver con el matrimonio y la situación de la mujer casada y sus bienes, también se han extendido a las uniones maritales de hecho, las cuales gozan de reconocimiento legal y tienen un régimen de gananciales más o menos equiparable al del matrimonio religioso o civil, aunque, en algunos casos, se exigen ciertas condiciones para que estas gocen de los mismos efectos que los matrimonios formalizados. Por lo tanto, se constata como norma, el establecimiento de la titulación conjunta a nombre de hombres y mujeres simultáneamente, en el caso de ser pareja, como un asunto consolidado prácticamente en todas las legislaciones de la región; este avance se convierte en un mecanismo eficaz para mejorar el acceso de las mujeres a la propiedad.

La investigación demuestra que la lucha por el derecho real de las mujeres a la propiedad y al control de la tierra ya no es un tema de reformas jurídicas, sino el de poner en práctica la legislación vigente, porque, en los países estudiados, ese derecho está reflejado en las mismas constituciones.

La Constitución de Venezuela de 1999 es la más avanzada en cuanto a los derechos de las mujeres rurales a la tierra y a los recursos productivos e incorpora un lenguaje no sexista a lo largo del texto constitucional. Establece, en su Artículo 307, que *"los campesinos o campesinas y demás productores agropecuarios y productoras agropecuarias tienen derecho a la propiedad de la tierra"*. También incorpora un mandato estatal de promoción de formas de propiedad individual y colectiva para garantizar la producción agrícola.

El Artículo 105 de la Constitución de El Salvador (1983) establece que *"el Estado reconoce, fomenta y garantiza el derecho de propiedad privada sobre la tierra rústica, ya sea individual, cooperativa, comunal o en cualquier otra forma asociativa, y no podrá, por ningún concepto, reducir la extensión máxima de tierra que, como derecho de propiedad, establece esta Constitución."*

Por su parte, la Constitución de Colombia de 1991, en su Artículo 64, establece que *"es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar* ***el ingreso y la calidad de vida de los campesinos****"* (entendemos que se trata de campesinos y campesinas).

La Constitución de Panamá, de 1972, establece en su Artículo 118 que *"el Estado prestará atención especial al desarrollo integral del sector agropecuario, fomentará el aprovechamiento óptimo del suelo, velará por su distribución racional y su adecuada utilización y conservación, a fin de mantenerlo en condiciones productivas, y* ***garantizará el derecho de todo agricultor a una existencia decorosa"****,* (si nos regimos por el principio de igualdad, el derecho referido en este artículo es "de todo agricultor y agricultora").

Asimismo, Nicaragua, Honduras y República Dominicana hacen referencia a las reformas agrarias en sus textos constitucionales. La Constitución de Honduras de 1982 define la reforma agraria, en su Artículo 344, como *"un proceso integral y un instrumento de transformación de la estructura agraria del país, destinado a sustituir el latifundio y* ***el minifundio por un sistema de propiedad, tenencia y explotación de la tierra que garantice la justicia social*** *en el campo y aumente la producción y la productividad del sector agropecuario"*. La justicia social referida en este artículo debe de interpretarse como la relativa a modificar tanto la injusticia económica y cultural que ha afectado históricamente a las mujeres.

La Constitución de Nicaragua de 1987, en sus Artículos 106, 108 y 109, establece por su parte que la Reforma Agraria es un *"instrumento fundamental para la democratización de la propiedad y la justa distribución de la tierra, y es un medio que constituye parte esencial para la promoción y estrategia global de la reconstrucción ecológica y el desarrollo económico sostenible del país.* Así mismo se garantiza *"la propiedad de la* ***tierra a todos los propietarios que la trabajen productiva y eficientemente****" (Art.108)* y se establece que el Estado *"****promoverá la asociación voluntaria de los campesinos en cooperativas agrícolas, sin discriminación de sexo****; y de acuerdo con sus recursos facilitará los medios materiales necesarios para elevar su capacidad técnica y productiva, a fin de* ***mejorar las condiciones de vida de los campesinos****" (Art.109).* Es evidente en este caso que se establece de manera explícita la no discriminación de sexo, de la cual, las mujeres han sido víctimas, junto con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los campesinos, extensivo a las campesinas.

República Dominicana, cuya última reforma se aprobó en enero de 2010, declara, en el Artículo 51-3, de interés social la dedicación de la tierra a fines útiles y la eliminación gradual del latifundio, y se declara como objetivo principal de la política social del Estado *"promover la reforma agraria y la integración de* ***forma efectiva de la población campesina al proceso de desarrollo nacional****, mediante el estímulo y la cooperación para la renovación de sus métodos de producción agrícola y su capacitación tecnológica"*. La integración de las mujeres rurales en el desarrollo nacional es una de las formas reales de integrarlas a la población campesina.

Como se observa, las disposiciones constitucionales como texto superior establecen los marcos que determinan la regulación en materia de acceso a tierras y territorios, contenidos en las leyes o códigos agrarios, los cuales, a su vez, permiten establecer los programas estatales de reforma agraria y titulación.

Si bien el marco jurídico y reglamentario garantiza la propiedad de la tierra para las mujeres, ellas se enfrentan a la realidad de que, institucionalmente, aún no se las reconoce como productoras de pleno derecho, sino como ayudantes con roles accesorios en la producción rural. Como en los diferentes temas en los que se genera legislación, el marco jurídico es un buen reflejo de la situación cultural que enfrentan las mujeres rurales, las que deben permanentemente estar reivindicando su existencia como productoras.

Debido al debilitamiento que han sufrido los sectores rurales y agropecuarios, a partir de los años noventa, como consecuencia de la implantación del neoliberalismo y los postulados del consenso de Washington, existe una institucionalidad con poco poder, pocos recursos y escasas capacidades institucionales. A lo anterior deben sumarse los hechos de que el sector rural productivo ha sido poco sensible a las necesidades de las mujeres y de que los programas y políticas que se impulsan carecen de perspectiva de género, aunque existan programas específicos dirigidos a las mujeres.

Por otra parte, en los últimos 15 años se ha promovido y fortalecido una institucionalidad a favor de las mujeres producto de los resultados de la IV Conferencia Mundial de las Mujeres, realizada en 1995 en Pekín, China. Sin embargo, la institucionalidad gubernamental para promover los derechos de las mujeres se ha centrado fundamentalmente en los temas de violencia contra ellas, sus derechos políticos y, solo muy recientemente, empieza a incursionar en los temas relativos a sus derechos económicos, lo que refuerza la desprotección institucional de las mujeres rurales.

Existen medidas de tipo reglamentario para garantizar el acceso de las mujeres a la tierra, sin embargo, en el caso de Costa Rica las debilidades institucionales del sector rural, dificultan su puesta en práctica. Sumado a lo anterior, en los países estudiados existen, los Institutos y Ministerios de las Mujeres, responsables entre otras cosas, de promover en la institucionalidad estatal un abordaje transversal de los intereses de las mujeres, incluidos los intereses de las mujeres rurales. Sin embargo, también es cierto, que esta institucionalidad a favor de las mujeres, tiene poco poder en el Estado y escasos recursos financieros, por lo que en la práctica no han tenido impacto en los programas del sector rural y mucho menos en aquellos que podrían garantizarle acceso y propiedad de la tierra a las mujeres.

Sumado a lo anterior, las acciones gubernamentales se ven limitados por la inexistencia de información estadística sobre el sector rural, lo que dificulta la elaboración de políticas públicas que respondan a las necesidades de las mujeres rurales. La escasa política pública existente es fragmentada, con mínimo presupuesto, y no ataca las causas estructurales de exclusión de las mujeres rurales. Pese a los avances en la incorporación de la perspectiva de género y el reconocimiento de los derechos de las mujeres, la mayoría de los escasos censos agrícolas latinoamericanos todavía no informa siquiera sobre el sexo de los agricultores.

Las mujeres siguen enfrentando diversos tipos de obstáculos para acceder a la tierra como recurso productivo, entre los que se destacan la desigual distribución de la tierra, agravada por la escasa o nula existencia de programas de Estado que actúen para enfrentar la concentración del recurso, y permitir el acceso a los pequeños productores.

Para los pocos casos de programas de distribución de tierras identificados, se presentan obstáculos específicos para las mujeres, quienes a veces no son consideradas como sujetos del derecho, lo que, en la práctica significa que los funcionarios encargados de ejecutar las políticas prefieran comunicarse con hombres y hacerles la adjudicación a ellos. Adicionalmente, el acceso a crédito productivo para inversión en el campo es muy limitado, con un sesgo en contra de las mujeres, pues, al no ser estas propietarias, no cuentan con las garantías reales necesarias para ser consideradas sujetos de crédito.

Otro obstáculo que enfrentan las mujeres y los hombres rurales, es un cambio en los usos de los suelos, pues en los últimos años aquellos territorios que se utilizaban para la pequeña y mediana agricultura, están siendo utilizados para actividades agroindustriales y mineras por grandes empresas nacionales o transnacionales que desplazan a los pequeños productores rurales.

Las mujeres rurales siguen enfrentando obstáculos culturales y sociales en pleno siglo XXI. No existe un reconocimiento social generalizado de que el acceso y el control de la tierra sea un derecho para las mujeres. Principalmente en los programas municipales, departamentales y provinciales y, no existe un pleno reconocimiento de la mujer como productora, propietaria, o tomadora de decisiones.

En América Latina siguen persistiendo visiones estereotipadas sobre los roles masculino y femenino, por lo que el trabajo de la mujer es visto como asistencia o ayuda; además, no se reconoce el valor agregado del trabajo doméstico, el trabajo productivo y el trabajo extra-predial, tanto en el sostenimiento familiar y comunitario como en la propia producción agrícola.

Un obstáculo cultural que se identifica en la investigación es la tensión entre las demandas étnicas y las demandas de género en el contexto del derecho a la tierra, en donde, dado el rol social de las mujeres, los derechos específicos por la condición de género quedan bien a los derechos colectivos, lo que dificulta la disminución de brechas a lo interno de las comunidades. Finalmente, no puede dejar de considerarse la incidencia de la violencia doméstica como un patrón social y cultural que también se relaciona con las luchas de las mujeres por la tierra, pues la experiencia demuestra que, muchas veces, una autonomía económica creciente de parte de las mujeres puede aumentar los episodios familiares o sociales de violencia.

A partir del análisis de experiencias concretas, la investigación concluye que el acceso a la tierra y la seguridad de las mujeres sobre su tenencia y uso productivo que puedan darle resulta un requisito básico para el éxito de cualquier experiencia de las mujeres en el mundo rural. Queda evidente, además, que el acceso real y generalizado a la tierra, para las mujeres campesinas, indígenas y afrodescendientes, sigue siendo una tarea pendiente.

La tarea es enfrentar con propuestas los obstáculos y barreras institucionales con acompañamiento jurídico, capacitación sobre derechos legales y fortalecimiento organizativo.

No obstante lo anterior, es obvio que las mujeres productoras rurales enfrentan problemas estructurales para acceder a los recursos productivos, incluida la tierra y los mercados, que no es posible superar con acciones aisladas, aunque se pueda identificar experiencias específicas que demuestren resultados favorables. La realidad de las mujeres rurales y del desarrollo rural solo es posible cambiarla, para lograr equidad y desarrollo sostenible, con una política de Estado estratégica, vigorosa, y con recursos, que incluye la participación de los actores rurales y una perspectiva a largo plazo y con acciones de corto y mediano plazo.

Las intervenciones que tienen el propósito de superar los obstáculos para el acceso a la tierra deben asentarse en el concepto de comunidad, fortaleciendo procesos productivos democráticos y sostenibles, y no deben generar rupturas o erosiones en la relación que las campesinas, indígenas y afrodescendientes tengan con los territorios en los que habitan o en los que aspiran ocupar. La realización de estrategias integrales que apunten a superar el conjunto de los obstáculos y a fortalecer esta perspectiva deben preferirse a aquellas que propongan soluciones puntuales pero no tienen un impacto positivo en la relación mujeres –tierra.

La investigación identifica, para finalizar una serie de recomendaciones dirigidas a las instituciones públicas e intergubernamentales, organizaciones sociales y de mujeres rurales y para la academia, y centros de investigación y producción del conocimiento. Se destacan las siguientes:

1. *Incorporar la perspectiva del derecho a la tierra y al territorio en los proyectos e intervenciones.*
2. *Fortalecer la autonomía de las mujeres rurales.*
3. *Fortalecer las capacidades productivas y de liderazgo de las mujeres para que articulen propuestas y demandas que les permitan acceder a la propiedad de la tierra.*
4. *Promover políticas de tierras destinadas exclusivamente a las mujeres rurales.*
5. *Fortalecer la capacidad institucional para la producción y manejo de información.*
6. *Promover acompañamiento jurídico integral a las organizaciones de mujeres rurales.*
7. *Fortalecer los intercambios y aprendizajes mutuos de las mujeres rurales.*
8. *Realizar investigaciones sobre otras exclusiones en las mujeres rurales.*
9. *Evaluar la capacidad de los programas de transferencia de efectivo en las mujeres rurales para superar situaciones de pobreza.*

10. Evaluar los programas de mercados de tierras para las mujeres en América Latina.
11. Promover investigaciones y estudios en el tema de acceso a la justicia en jurisdicción ordinaria y jurisdicciones agrarias para las mujeres, las cuales les permitan hacer efectivo su derecho a la propiedad de la tierra y sus recursos en los países en donde este establecido.

Mujeres rurales, tierra y producción:

Propiedad, acceso y control de la tierra para las mujeres*

Bogotá D.C., 1° de octubre de 2010.

* Autor institucional: Centro de investigación y educación popular / Programa por la paz. La investigación fue desarrollada por Adriana Patricia Fuentes López, Javier Lautaro Medina Bernal y Sergio Andrés Coronado Delgado.

RESUMEN

Las ciencias sociales, en general, y los estudios agrarios, en particular, han aportado una diversidad de miradas sobre la situación de las mujeres rurales en América Latina y el Caribe frente al acceso a la tierra. El elemento común del cual parten los análisis es que la mayoría de los habitantes rurales todavía tiene derechos precarios en cuanto a la tenencia de la tierra y son las mujeres rurales quienes más barreras encuentran para acceder y controlar las tierras.

Este documento contiene los resultados de una investigación exploratoria sobre los marcos legales y los obstáculos que enfrentan las mujeres pobladoras rurales en siete países centroamericanos: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá; dos países sudamericanos: Colombia y Venezuela, y uno del Caribe: República Dominicana, en cuanto al acceso a la tierra y a los territorios. Así, se ofrece un análisis completo de los marcos jurídicos para el acceso a tierras, tomando en cuenta tanto las normas internacionales como las normas nacionales producidas en cada uno de los países escogidos, durante los últimos quince años, con un énfasis en el impacto que dichos textos legales han tenido sobre los derechos de las mujeres. Esta revisión permite concluir que la mayoría de países latinoamericanos transitó por un camino común al impulsar reformas agrarias durante la década de los sesenta, con mayores o menores resultados en cada país; en todo caso esas reformas no significaron mejorías considerables en las condiciones de acceso a la tierra de las mujeres rurales. A partir de los años noventa, ha habido un giro en la mayoría de los países hacia el establecimiento de mercados de tierras rurales, en los cuales tampoco las mujeres han encontrado las mejores condiciones para ver garantizados sus derechos. No obstante, las legislaciones nacionales sí registran algunos cambios recientes que, aunque insuficientes para transformar por completo y de inmediato la realidad, sí constituyen avances muy importantes en dirección a la igualdad para las mujeres. Entre estos se cuentan la expedición de leyes especiales con medidas para la igualdad de género, la inclusión de la titulación conjunta de parcelas a parejas casadas o en unión de hecho y las modificaciones en algunos apartes de las normas de derecho civil, las que poco a poco han ido dejando atrás el sometimiento de la mujer casada al marido y que le han otorgado a ella la libre administración de sus bienes y un rol determinante en la familia.

Asi mismo, el estudio ofrece una síntesis de los principales obstáculos que son comunes en todos los países estudiados, entre los que se destacan la desigual distribución de la tierra, la existencia de programas y procedimientos que, pese a mostrarse neutros al género, resultan siendo discriminatorios con las mujeres, la mayor vulnerabilidad femenina en los escenarios de disputas por el territorio, y las múltiples dificultades de acceso a los mecanismos administrativos y judiciales de reclamación de derechos.

Lo anterior se complementa con la presentación de algunas experiencias de exigencia del derecho a la tierra protagonizadas por mujeres rurales en distintos países y la formulación de recomendaciones que resultarían útiles en la definición de proyectos de acceso a la tierra y de desarrollo rural impulsados por organismos intergubernamentales y agencias internacionales de cooperación.

El estudio concluye que, a pesar de algunas transformaciones favorables de los marcos legales en las últimas dos décadas, la plena garantía de acceso a la tierra de las mujeres rurales es aún una tarea pendiente. El problema no radica esencialmente en la ausencia de normas, pues estas existen y además, en muchos casos, se han incorporado expresamente medidas favorables a las mujeres, a las que consideran como beneficiarias directas de los programas estatales de acceso a tierras. Más bien se trata de la persistencia de una brecha entre la norma y la realidad. Algunos textos legales favorables para garantizar los derechos de las mujeres rurales se enfrentan a contextos institucionales débiles que dificultan su implementación y a diferentes obstáculos de tipo cultural que se reproducen en las relaciones sociales y reducen también los alcances de las normas. Por supuesto, este no es un problema solamente normativo sino que a los factores jurídicos y culturales se suman elementos sociales y políticos que lo hacen más complejo. Así, es claro que el problema de la falta de acceso de las mujeres a la tierra tiene múltiples causas y consecuencias y, aunque este documento no podría contemplarlas todas, sí aborda algunas.

INTRODUCCIÓN

América Latina y el Caribe son regiones complejas y las condiciones sociales, políticas y económicas difieren considerablemente de país a país. No obstante, la región está caracterizada por una creciente pobreza y una flagrante desigualdad, situación que se profundiza en los contextos rurales y que enfrentan de forma particular, las mujeres que en ellos habitan.

La situación de las mujeres rurales en América Latina puede analizarse desde diversos puntos de vista. Desde la perspectiva de las ciencias económicas existen investigaciones que se concentran en observar la participación de las mujeres en la producción agraria o su rol en la economía doméstica. También es posible encontrar estudios del papel que cumplen las mujeres en el sostenimiento de la cultura del mundo rural. De igual forma, se encuentran investigaciones sobre las movilizaciones sociales y las acciones colectivas que las mujeres rurales han realizado para mejorar sus condiciones de vida y para ser reconocidas como actores políticos.

A pesar de la diversidad de miradas sobre la situación de las mujeres rurales, hay un elemento base para realizar análisis integrales: la mayoría de los habitantes rurales todavía tiene derechos precarios en cuanto a la tenencia de la tierra y son las mujeres rurales quienes más barreras encuentran para acceder a las tierras y territorios y controlarlos.

El objetivo de este documento es presentar los resultados de una investigación de carácter exploratorio sobre el marco legal y los obstáculos que enfrentan las mujeres pobladoras rurales en siete países centroamericanos: Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Costa Rica y Panamá, México, dos países sudamericanos: Colombia y Venezuela, y uno del Caribe: República Dominicana, en cuanto al acceso a la tierra y los territorios.[4]

El documento ofrece un análisis completo de las leyes para acceso a tierras con un énfasis en su impacto sobre los derechos de la mujer a la tierra y una síntesis de los principales obstáculos, que son comunes en todos los países estudiados. A esto se acompaña una presentación de algunas experiencias de las mujeres frente a la exigencia de su derecho a la tierra en la región; a partir de ello se formula, al final, una serie de recomendaciones dirigida al FIDA, que podría ser útil de considerar en los procesos de formulación de proyectos que este organismo internacional apoya en esos países.

La primera parte contiene una descripción de los marcos jurídicos, integrados, en primer lugar, por las normas de derecho internacional que obligan a los Estados y que se han incorporado a los ordenamientos jurídicos nacionales conforme a los procedimientos previstos en las constituciones de cada país. Además, se tienen en cuenta normas sin carácter jurídico vinculante, a las cuales la doctrina norteamericana ha denominado normas de *soft law,* es decir, disposiciones flexibles adoptadas en el seno de las organizaciones internacionales; ellas constituyen directrices de comportamiento dirigidas a los Estados que sirven como criterio auxiliar de interpretación de los tratados internacionales sobre derechos humanos, de las cuales son ejemplo las declaraciones de principios. Posteriormente, se considera la normativa nacional de cada país, integrada por las disposiciones de las constituciones de los países objeto del estudio y su respectiva legislación nacional.[5]

La segunda parte de la investigación indaga los obstáculos que en la práctica enfrentan las mujeres para acceder a las tierras y los territorios. La identificación de los obstáculos permite observar cuáles son las situaciones críticas para que las mujeres rurales no tengan éxito en sus expectativas de acceder a la tierra. Estas situaciones pueden agravarse en contextos en los que la distancia entre las mujeres rurales y las instituciones públicas es grande, o bien cuando existen contextos complejos de violencia que dificultan la relación de las mujeres con el Estado.

En tercer lugar, se presenta un conjunto de organizaciones e iniciativas asociadas al derecho a la tierra, en el cual pueden identificarse experiencias y prácticas de organizaciones de mujeres rurales que han permitido la superación de obstáculos en el acceso y control de la tierra. Como se observará en el desarrollo de este punto, esas experiencias son diversas y dependen de los contextos políticos y sociales, por lo que hemos escogido casos representativos de cada uno de los países del estudio, pero también algunas iniciativas de otros países latinoamericanos que nos parece importante presentar. La identificación de estas experiencias

4 Se acoge la distinción entre tierra y territorio para indicar que la primera hace referencia a la base física y productiva, mientras que el territorio es el conjunto de relaciones y representaciones que se construyen a partir de la tierra. Ver Darío Fajardo (2002): Tierra, poder político y reforma agraria y rural, en Cuadernos Tierra y Justicia, Bogotá, Instituto latinoamericano de servicios legales alternativos ILSA, p. 21

5 Por limitaciones de tiempo y de posibilidades de acceso a la información, este estudio no incluye la jurisprudencia, pese a que reconoce la importancia que han tenido en varios de los países las decisiones judiciales en el desarrollo de los derechos, en general, y los de las mujeres en particular.

debe permitir observar cuáles son las estrategias comunes de las mujeres rurales para lograr el acceso a la tierra y su control.

Finalmente, las mujeres y sus organizaciones han trabajado en una serie de propuestas para superar los obstáculos institucionales, sociales y culturales que dificultan su acceso a la tierra y los territorios, elemento que recogemos en la parte final del informe, al relacionar estas propuestas con los proyectos que el FIDA ha planteado para la región. Las propuestas resumen los elementos y reflexiones que se han incluido en el texto.

El estudio que aquí se presenta, dado su carácter exploratorio, se ha basado principalmente en la revisión de fuentes secundarias, constituidas por diversos documentos y estudios hechos en cada uno de los países. En algunos puntos específicos, el análisis también se ha complementado con las experiencias compartidas mediante algunos diálogos e intercambios de ideas con mujeres lideresas del sector rural o integrantes de organizaciones de mujeres que específicamente han trabajo la temática de tierras en los países en los que se centra el estudio.

Ante la revisión de los marcos legales y los obstáculos que enfrentan las mujeres rurales para acceder a la tierra en los países señalados, hay que señalar que estos comparten algunos rasgos, aunque también hay especificidades y elementos muy propios de cada uno, fruto de los procesos que, a lo largo de la historia, se han vivido en cada uno de los países.

Hay que resaltar que en algunos países se han producido mayores avances en materia de equidad de género y, en otros, los procesos han ido mejorando más lentamente. Esto se debe a las diferencias en las dinámicas sociales de cada uno de los países, a los procesos organizativos de los sectores sociales y en particular de las mujeres, y a los contextos de cada país que, en determinado momento, han facilitado o frenado los logros frente a los derechos de las mujeres en general y de las rurales en particular.

Es importante mencionar que en diferentes países de la región se han vivido procesos de reformas normativas (legales y constitucionales) en los últimos años. Esta situación ha permitido que el estudio se concentre en la normativa vigente, es decir, aquella que se ha producido en las últimas dos décadas. Por lo tanto, aunque se realicen referencias a normas anteriores en cada uno de los países, no se trata de un estudio sobre la evolución normativa de las leyes sobre mujeres y tierras en cada país, con una mirada de largo alcance en el pasado. Tampoco se detiene en el análisis de normas civiles y de familia, sino que se concentra en las agrarias.

Esta investigación pretende ser útil para comprender las diversas dinámicas de acceso y control de la tierra en las mujeres de la región latinoamericana, observadas primordialmente desde el punto de vista jurídico e institucional. La comprensión de esta situación, desde una perspectiva comparada, debe permitir ver la realidad de cada país y su reflejo en lo que sucede en otros países de la región, si bien es cierto, como se mencionaba al iniciar esta introducción, que los contextos políticos e institucionales son complejos y varían de país a país.

Finalmente, hay que mencionar que el trabajo investigativo fue realizado por un equipo de tres investigadores, una mujer y dos hombres, todos colombianos, por medio del Centro de investigación y educación popular –CINEP/ Programa por la paz de Colombia, para la Asociación para el desarrollo de la mujer negra costarricense, a quienes les agradecemos su confianza para sacar adelante este esfuerzo colectivo.

MAPA: UBICACIÓN DE LOS PAÍSES SOBRE LOS CUALES SE REALIZÓ LA INVESTIGACIÓN EN EL CONTEXTO GEOGRÁFICO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

DATOS GENERALES DE LOS PAÍSES Y DISTRIBUCIÓN DE POBLACIÓN POR SEXO EN EL SECTOR RURAL

País	Extensión Km2	Población N°. habitantes (millones)	Porcentaje de hombres en el total de habitantes	Porcentaje de mujeres en el total de habitantes	Población rural en el total de habitantes	Porcentaje de mujeres en el total de población rural
Colombia	1.141.748	42.888.592 habitantes (2005)	48,8%	51,2%	25%	20%
Costa Rica	51.000	4.443.100 habitantes (2007)	40,4%	50,6%	41,0%	46,5%
El Salvador	20.742	7.115.616 habitantes (2007)	47,3%	52,7%	40%	49,3%
Guatemala	108.889	13.029.000 habitantes (2006)	49%	51% (2002)	52%	Sin información
Honduras	112.492	7.793.000 habitantes (2007)	40,4%	50,6%	50,2%	49,1%
México	1.972.550	103.263.388 habitantes(2005)	48,7%	51,3%	50,7%	23,5%
Nicaragua	129.494	5.595.543 habitantes (2007)	51,6%	48,4%	46,5%	50,4%
Panamá	78.200	3.322.576 habitantes (2010)	51%	49%	38,7% (2007)	Sin información
República Dominicana	48.442	9.492.876 habitantes (2007)	50%	50%	35,6%	49,2%
Venezuela	916.445	30.102.382 habitantes (2009)	Sin información	Sin información	12% (2005)	Sin información

Fuente: Elaboración propia con datos de: FAO "Gender and land rights database", informes de países;
DANE Censo 2005 para Colombia, INEC Censo 2010 para Panamá.

ESTADO DE LA SITUACIÓN JURÍDICA EN MATERIA DE ACCESO A LA TIERRA PARA MUJERES PRODUCTORAS RURALES

I

El propósito de este capítulo es presentar los marcos jurídicos en materia de acceso a la tierra para las mujeres productoras rurales en Centroamérica y los otros tres países que se han incluido en este estudio, para evidenciar primordialmente las reformas legales producidas en los últimos quince años. Para esto se presenta, en primer lugar, una aproximación conceptual del acceso y control de la tierra como un derecho de las mujeres; en segundo lugar, la normativa internacional que, habiendo sido ratificada por los Estados, es aplicable en los ordenamientos jurídicos nacionales; y, finalmente, las principales disposiciones constitucionales y legales que se refieren específicamente al acceso a la tierra de las mujeres rurales.

1. El acceso y control de la tierra como un derecho de las mujeres

Los derechos sobre la tierra involucran, en lo que ha sido llamado un "haz de derechos", derechos de uso, de control y de transferencia (FAO, 2003: 7). Se definen así:

Derecho de uso: Es el derecho a utilizar la tierra para actividades productivas como la siembra, el pastoreo o la recolección, así como para vivir en ella y desarrollar las actividades cotidianas.

Derecho de control: Es el derecho a tomar decisiones sobre la destinación de la tierra, a obtener beneficios económicos y a tomar decisiones sobre la utilización de ellos.

Derecho de trasferencia: Es el derecho a trasferir la tierra y a reasignar los derechos de uso y control.

Como puede verse, este "haz de derechos" está muy relacionado con la definición histórica del derecho civil, desde los tiempos romanos, sobre el derecho de propiedad que reconoce la facultad de usar, gozar y disponer de un bien sin más límites que los derechos de los demás y la ley. Desde otra perspectiva, puede decirse que el derecho a la tierra tiene como componentes el acceso a la tierra, la seguridad jurídica de su tenencia y el acceso a recursos para desarrollar proyectos de vida de los titulares del derecho (Coronado, 2009: 24-33).

Ahora bien, es necesario aclarar que la titularidad del derecho, esto es, quién debe ser objeto de las políticas, planes y programas estatales, en términos de derechos humanos, no se limita a la titularidad de la propiedad en los términos del derecho civil. Se es titular del derecho a la tierra aun cuando no se tengan títulos de cualquier clase sobre una porción de ella. Esto debe entenderse como un mandato para las autoridades públicas para avanzar en la protección de todos los componentes del derecho a la tierra.

Pese a los avances normativos en el derecho a la igualdad y a la no discriminación de las mujeres, aún se está lejos de una situación adecuada en esta materia, como lo señalan Deere y León (2002: 1-2). Para el caso del derecho de propiedad, los avances en la igualdad formal no han significado una igualdad real en la distribución de los bienes económicos entre el hombre y la mujer, acentuado en el contexto rural. En este sentido, los componentes del derecho a la tierra y al control sobre la misma de las mujeres rurales tienen en cuenta que se parte de una estructura histórica claramente lesiva para las mujeres y que ello implica deberes especiales del Estado para hacer efectivos los derechos y superar las desigualdades.

Siguiendo a Agarwal (1994: 19, citado en Deere y León: 9), los derechos efectivos a la tierra son derechos legales a su propiedad así como a la legitimación social de esos derechos y al control real de la tierra; este último incluye el control en la toma de decisiones sobre la destinación de la tierra y sobre el manejo de los beneficios que ella produce. Así, esta autora centra su atención en tres aspectos: (a) el derecho de propiedad, (b) el reconocimiento de la sociedad sobre este derecho y (c) la real autonomía de las mujeres en la toma de decisiones.

Agarwal incluye, además de aspectos relacionados con lo material y lo redistributivo,

elementos estructurales de tipo cultural y social relativos a la legitimidad de la mujer como propietaria de la tierra que trabaja, los que también pueden ser intervenidos desde la política pública, obviando así el relativismo cultural, asumido social e institucionalmente, que, muchas veces, permite y promociona la vulneración de los derechos.

Como lo afirmamos antes, los componentes del derecho a la tierra son el acceso a ella, la seguridad jurídica de su tenencia y el acceso a recursos para desarrollar proyectos de vida. En lo que sigue tratamos de establecer una definición de las obligaciones estatales con las mujeres rurales; en esta tarea tomamos en cuenta la tipología clásica de obligaciones estatales, en el marco de Naciones Unidas, de respeto, protección y realización, y nos basamos en los instrumentos internacionales indicados a continuación:

Adecuar toda su legislación interna a la normativa internacional sobre igualdad y no discriminación de las mujeres, especialmente en lo referente a derecho civil, contratos, laboral y familiar. Aquí debe tenerse en cuenta la incidencia que tienen normas y principios, aparentemente neutrales, en la reproducción de la discriminación.

Abstenerse de crear normas y programas de tipo regresivo que obstaculicen el acceso a la tierra de las mujeres.

Vigilar y establecer programas de respeto de los derechos laborales de las mujeres rurales, así como promover su afiliación a los sistemas de seguridad social y de riesgos profesionales.

Generar estadísticas e información confiables sobre la situación de la mujer rural, que alcancen niveles de desagregación por sexo en todas las encuestas sobre situación de la tierra y la agricultura.

Crear normas y programas provisionales de discriminación positiva que aceleren el disfrute de los derechos de las mujeres rurales, en pie de igualdad con los hombres.

Procurar la igualdad y no discriminación para la mujer rural en la aplicación de programas destinados al sector rural, especialmente en lo atinete a servicios sociales derivados de los derechos a la educación, salud, vivienda, trabajo y alimentación.

Promover el conocimiento de sus derechos en las mujeres rurales, los mecanismos de acceso a la justicia y los recursos administrativos para impugnar decisiones negativas sobre adjudicación de tierras o de apoyo a proyectos productivos.

Incorporar a las mujeres rurales, por medio de sus organizaciones, a la discusión, planteamiento, desarrollo y evaluación de las políticas públicas en materia de tierra y agricultura.

Promover la redistribución de la tierra mediante programas de reforma agraria que garanticen la distribución equitativa de la tierra entre hombres y mujeres.

Crear los mecanismos adecuados de protección de cualquier tipo de acceso a la tierra de las mujeres, en cuanto a propiedad, uso o posesión, para evitar despojos, desalojos involuntarios o desplazamientos forzados. Generar programas de regularización de la tenencia de la tierra.

Crear los mecanismos adecuados de reparación que permitan la restitución de las tierras a las mujeres rurales que han sido despojadas o desplazadas de ellas, independientemente de la relación jurídica que tenían con la tierra antes de los hechos del desarraigo.

Reconocer la titularidad única de la mujer sobre la tierra y adjudicársela en caso de ruptura con el cónyuge o compañero permanente.

Establecer programas adecuados de adjudicación de tierra a las mujeres rurales. La adecuación en este caso se refiere a que la adjudicación debe ser en las porciones y calidad necesarias de tierra para la producción. Independientemente de que los programas sean directos o por vía del mercado, deben contar con la suficiente difusión, con tiempos amplios de oportunidad para presentarse, y no establecer requisitos demasiado costosos ni complejos técnicamente, para las mujeres rurales.

Establecer programas adecuados de apoyo productivo para las mujeres rurales. Igualmente que en el punto anterior, estos programas deben contar con la suficiente difusión, con tiempos amplios de oportunidad para presentarse, y no establecer requisitos demasiado costosos ni complejos técnicamente, para las mujeres rurales.

Promover y reconocer el papel de la mujer rural en la producción nacional de alimentos, en el bienestar de su propia familia y en la toma de decisiones sobre la destinación de la tierra y de los productos.

Ahora bien, ¿cuál es el estatus de estas obligaciones? La pregunta adquiere sentido frente a la posibilidad de realización y de exigencia real frente a los Estados. En esa medida, cabe preguntarse sobre el tipo de acciones y las funciones de los Estados en relación con los derechos, que se requieren para el cumplimiento de estas obligaciones, tanto por su inclusión en políticas públicas como por su posibilidad de exigirlas judicialmente. Para el caso, es necesario ubicar el derecho a la tierra en el marco del modelo de derecho social, independientemente de su génesis en el derecho de propiedad identificable con el modelo de corte liberal.

El modelo de derecho social implica una reconceptualización de la idea de libertad, exigiendo un mayor papel del Estado, sin que este llegue a limitar las autonomías de las personas y colectivos. Este mayor protagonismo estatal se fundamenta principalmente en que ya no se considera a las personas en abstracto y, en ese sentido, las funciones asignadas a los Estados son solamente el mantenimiento de un marco institucional confiable, sin llegar a afectar la voluntad y la autonomía de los individuos en las transacciones dentro del mercado (considerado el mejor mecanismo de creación de riqueza y distribución de recursos), sino que se considera a las personas como situadas en una dimensión colectiva que involucra aspectos de identidad y de clase como el género, la clase social, el grupo, la etnia y la raza. El estar situados en una dimensión colectiva parte de reconocer que existen diferencias en la forma en que se viven los derechos pero, más allá, parte de reconocer las disparidades sociales con las que nos relacionamos con los bienes necesarios para llevar una vida digna. Así, la generación de riqueza ya no es el único factor para analizar los resultados económicos, sino también la igualdad y la equidad, nuevos factores que justifican la intervención en el mercado (Abramovich y Courtis, 2004: 47-64).

Esta discusión no es estéril o simplemente académica pues tiene consecuencias para la realización del derecho a la tierra, con respecto a la posibilidad de exigir a los Estados el cumplimiento de sus obligaciones, y toma mayor fuerza cuando ellos deben realizar un papel de redistribución por encima de obligaciones de abstención, promoción, facilitación y no discriminación; esto es, cuáles son las bases para exigir de los Estados la redistribución y el apoyo a los proyectos productivos de las mujeres sin dejarlos al arbitrio de la discrecionalidad de políticos y técnicos que diseñan y desarrollan las políticas públicas.

Un elemento importante para tener en cuenta es el papel del derecho a la tierra como facilitador o habilitante del ejercicio de otros derechos. Desde este punto de vista, el acceso a la tierra, para las mujeres rurales, es un paso necesario para la garantía del derecho a un nivel de vida adecuado, presentes en el Artículo 25 de la Declaración universal de los derechos humanos y en el Artículo 11 del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC), y también para otros derechos reconocidos en el ámbito internacional y nacional, como la alimentación y la salud. Por otra parte, existe la obligación de usar hasta el máximo los recursos disponibles para lograr progresivamente la plena efecacia de los derechos económicos, sociales y culturales y de garantizar niveles mínimos de disfrute de estos derechos.

Para las mujeres rurales, inmersas en muchas discriminaciones, no existen mayores alternativas u opciones para alcanzar un nivel de vida adecuado que el acceso y el control de la tierra, lo que también tiene un efecto positivo en cuanto al bienestar de sus familias, y reafirma su autonomía física, económica y de toma de decisiones. Esto exige de los Estados la intención y la capacidad de intervenir ante los obstáculos y dificultades, al asumir su papel como redistribuidores ante injusticias sociales.

La disputa de estos postulados en el campo judicial sigue siendo limitada, lo que no obsta para interponer ante los jueces acciones que permitan avanzar en la comprensión de estas obligaciones como mandatos de acción en la política pública. Sin embargo, las acciones jurídicas deben estar complementadas e inmersas en programas de incidencia, movilización y acción política, pues es en el campo político donde pueden resolverse situaciones de orden estructural, como ocurre con los sistemas de tenencia de la tierra, los sistemas de mercado y la producción.

2. Normas de derecho internacional referidas al acceso a la tierra de las mujeres pobladoras rurales

La normativa internacional más importante en relación con la protección del acceso a la tierra de los pobladores rurales está integrada por algunas declaraciones de derechos humanos, en

donde se reconoce el derecho a la propiedad, tanto individual como colectiva, y se hace referencia a algunos de sus derechos conexos, y por una serie de tratados en donde se garantizan estos derechos de manera puntual. Todos se han incorporado a los ordenamientos jurídicos nacionales conforme a los procedimientos previstos en cada país para ello.

Dentro de este marco, el primer instrumento por considerar es la Declaración universal de derechos humanos,[6] en cuyo Artículo 17 se consagra que "toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente" y que "nadie será privado arbitrariamente de su propiedad". Una disposición similar está contenida en la Declaración americana de los derechos y deberes del hombre[7] que protege, en su Artículo XXIII, el derecho que tiene toda persona "a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar."

La Convención americana sobre derechos humanos o Pacto de San José[8] (en adelante la Convención), en su Artículo 21, también protege el derecho a la propiedad privada, subordinando el uso y el goce de los bienes al interés social, al que se añade el derecho a una indemnización justa en los casos de expropiación y el sometimiento de dichos procedimientos a las formalidades que establezca la ley.

Desde 1973 a 1977 todos los países analizados en esta investigación ratificaron la Convención. Otros aceptaron también la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH).

De otro lado, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)[9], que es el instrumento internacional más importante en relación con los derechos de las mujeres y la lucha contra la discriminación por motivos de género, llama la atención en particular sobre los deberes de los Estados parte con respecto a las condiciones de vida de la mujer rural. Este tratado ha sido ratificado por la totalidad de los países estudiados y específicamente su Artículo 14 dispone que los Estados deben tener en cuenta los problemas específicos de la mujer rural así como su aporte a la economía familiar. Igualmente, establece que, con el fin de eliminar la discriminación, los Estados deben asegurar su derecho a participar en la ejecución de planes de desarrollo en todos los niveles, a gozar de condiciones de vida adecuadas, a tener acceso a servicios adecuados de salud y a beneficiarse de los programas de seguridad social, a obtener todos los tipos de educación, a participar en las actividades comunitarias y de grupos de autoayuda y cooperativas que generen oportunidades económicas, a obtener acceso a créditos y a asistencia técnica, así como a participar en pie de igualdad en los programas públicos de distribución de tierras y de reasentamiento.

Igualmente, en la CEDAW queda claro que los esfuerzos para poner fin a la discriminación contra la mujer deben incluir el reconocimiento de la igualdad de hombres y mujeres ante la ley (Art.15) y su derecho a poseer, heredar y administrar propiedades a nombre propio, al decir que:

"Los Estados Parte reconocerán a la mujer, en materias civiles, una capacidad jurídica idéntica a la del hombre y las mismas oportunidades para el ejercicio de esa capacidad. En particular, le reconocerán a la mujer iguales derechos para firmar contratos y administrar bienes y le dispensarán un trato igual en todas las etapas del procedimiento en las cortes de justicia y los tribunales." (Art.15)

Además, se darán *"los mismos derechos a cada uno de los cónyuges en materia de propiedad, compras, gestión, administración, goce y disposición de los bienes..." (Art.16-h)*

La importancia de la CEDAW radica, entre otros aspectos, en la definición de discriminación de la mujer como *"toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera" (Art. 1).* Dicha definición impone a los Estados parte, la obligación de tomar medidas de todo tipo para prevenir, prohibir y sancionar la discriminación contra las mujeres, en este caso las mujeres rurales, no solo en los espacios públicos sino en los privados.

La CEDAW cuenta también con un protocolo facultativo que le permite al Comité de la

6 Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 a (III), de 10 de diciembre de 1948

7 Adoptada en la Novena Conferencia internacional americana, Bogotá, en abril de 1948.

8 Suscrita en San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969. Entrada en vigor para Colombia el 18 de julio de 1978, en virtud de la Ley 16, de 1972.

9 Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979 y firmada en Copenhague el 17 de julio de 1980. Aprobada en Colombia mediante la Ley 51 de 1981.

Convención recibir comunicaciones de personas o grupos de personas que consideren que han sido vulnerados los derechos reconocidos por este instrumento, y presentar recomendaciones a los Estados parte. De los países objeto de este estudio solamente El Salvador, Honduras y Nicaragua no han ratificado este Protocolo facultativo.

Asi mismo, en la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar todas las formas de violencia contra la mujer (Convención de Belém do Pará, Brasil 9 de junio de 1994) se identifica, en el Artículo 7, el compromiso de los Estados de luchar contra todas las formas de violencia contra la mujer; ellos deben establecer medidas jurídicas y administrativas para evitar y detener las agresiones, así como para resarcir y reparar los daños sufridos.

Como se observa, algunos de los más importantes instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos contienen disposiciones que, ya sea de manera directa o indirecta, están relacionadas con la garantía del derecho a la tierra y al territorio de las mujeres rurales, y además estas normas tienen plena aplicación en los ordenamientos jurídicos nacionales.

De otro lado, el marco normativo ofrecido por el Derecho internacional humanitario aplicable a los conflictos armados de carácter interno, como los que se han presentado en América Latina,[10] también contiene algunas disposiciones relacionadas con la protección de los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil que no participa de las hostilidades, entre los que aparece la tierra. En especial, son relevantes los Artículos 14 y 17 del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra[11] que prohíben, como método de combate, hacer padecer hambre a las personas civiles y en consecuencia atacar o menoscabar los bienes indispensables para la supervivencia como alimentos, zonas agrícolas y reservas de agua. Tampoco se podrá ordenar el desplazamiento de la población civil ni forzar a las personas a abandonar su territorio.

Si bien estas normas no plantean expresamente la garantía del acceso a tierras, sí se refieren al deber de protección de estas durante la conducción de las hostilidades por parte de los actores en contienda, por lo que también deben ser tenidas en cuenta a la hora de definir el marco normativo internacional aplicable en asuntos rurales, en los países en los que se desarrolle un conflicto armado interno (Fuentes, 2010). Adicionalmente, en materia de derechos humanos y situaciones de conflicto armado, hoy es ineludible el abordaje de los derechos de las víctimas y, en particular, del enfoque diferencial de género que se exige deben tener los programas de atención a las personas internamente desplazadas, así como las medidas de reparación y restitución de tierras para víctimas de actos de despojo, expropiación y otras afectaciones de derechos patrimoniales. Particular relevancia tienen los Principios rectores de los desplazamientos internos[12] dentro de los cuales se consagra el deber de los Estados de "tomar medidas de protección contra los desplazamientos de pueblos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que tienen una dependencia especial de su tierra o un apego particular a la misma"(Principio 9) y se protege la propiedad y posesiones de los desplazados frente a actos de expolio, ataques directos, destrucción y otras afectaciones (Principio 21). También resulta pertinente el Principio 29 que consagra la obligación de las autoridades a prestar asistencia a los desplazados internos que hayan retornado o se hayan reasentado en otra parte para la recuperación de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron.

Otro instrumento relevante, a nivel regional, es la Declaración de San José sobre refugiados y personas desplazadas[13] que, en materia de tierras, afirma que debe garantizarse la atención a los derechos necesarios para la supervivencia de las personas desplazadas, entre los que se encuentran la propiedad sobre sus tierras y otros bienes.

Finalmente, cabe mencionar los *Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas*[14] que establecen los parámetros a los que deben sujetarse las políticas de reparación a las víctimas en lo relacionado con la restitución de tierras y territorios y que incluye, dentro de sus mandatos generales, la igualdad entre hombres y mujeres, incluidos los niños y las niñas, en *"el goce del derecho a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio. Los Estados les garantizarán también la igualdad en el goce, entre otros, de los derechos al regreso voluntario en condiciones de seguridad y dignidad, a la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, a la propiedad del patrimonio, a la sucesión, y al uso y control de las viviendas, las tierras y el patrimonio, y al correspondiente acceso."*

10 Para el continente son los más relevantes los conflictos armados internos de El Salvador, Guatemala y Nicaragua en la década de los ochenta, y el todavía vigente conflicto armado en Colombia.

11 Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II).

12 Presentados por el Representante especial del Secretario General para la cuestión de los desplazados internos a la Comisión de Derechos Humanos en 1998, en su Informe E/CN.4/1998/Add.2.

13 Adoptada por el "Coloquio internacional: 10 años de la Declaración de Cartagena sobre refugiados ", celebrado en San José, Costa Rica, del 5 al 7 de diciembre de 1994.

14 Presentados por el Representante especial del Secretario General para la cuestión de los desplazados internos a la Comisión de Derechos Humanos en 1998, en su Informe E/CN.4/1998/Add.2

Asi mismo, los principios indican que "los Estados deben garantizar que en los programas, las políticas y las prácticas de restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio se reconozcan los derechos de titularidad conjunta de ambas cabezas de familia -hombre y mujer-, como un componente explícito del proceso de restitución, y que, en dichos programas, políticas y prácticas, se incorpore una perspectiva de género." (Principio 4-2) y que "velarán porque, en los programas, las políticas y las prácticas de restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio, las mujeres y las niñas no resulten desfavorecidas".

Finalmente, también constituyen instrumentos internaciones de enorme importancia en relación con la protección y la garantía del derecho al territorio de las comunidades étnicas, por una parte el PIDESC, que consagra el derecho de libre determinación de los pueblos (Art.1)[15], y, por otra, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo – OIT (en adelante el Convenio 169), relativo a pueblos tribales e indígenas, que desarrolla en varios de sus artículos los alcances de las obligaciones de los gobiernos en relación con la protección de las tierras de estas comunidades. El PIDESC ha sido ratificado por todos los países aquí analizados y el Convenio 169, por todos, excepto El Salvador y Panamá.

En relación con la aplicación del PIDESC, cabe resaltar el Comentario General No.16 de 2005, del Comité DESC de Naciones Unidas, sobre la igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, ya que este provee un marco de análisis acerca de las obligaciones de los Estados frente a la discriminación contra las mujeres, distinguiendo entre discriminaciones directas e indirectas. Las primeras son las que se producen *"cuando la diferencia de trato se funda directa y expresamente en distinciones basadas de manera exclusiva en el sexo y en características del hombre y de la mujer que no pueden justificarse objetivamente."* Las segundas se producen *"cuando la ley, el principio o el programa no tienen apariencia discriminatoria, pero producen discriminación en su aplicación. Ello puede suceder, por ejemplo, cuando las mujeres están en situación desfavorable frente a los hombres en lo que concierne al disfrute de una oportunidad o beneficio particulares, a causa de desigualdades preexistentes. La aplicación de una ley neutra en cuanto al género puede perpetuar la desigualdad existente o agravarla."*

Este marco de obligaciones implica que los Estados deben abstenerse de actos que, directa o indirectamente, nieguen la igualdad de derechos entre hombres y mujeres al disfrute de los Derechos económicos, sociales y culturales (DESC), y deben aprobar o derogar las leyes y rescindir las políticas y los programas que no estén adecuados con la obligación de igualdad y no discriminación, y tener en cuenta la forma en que normas y principios jurídicos, aparentemente neutrales en cuanto al género, tengan un efecto lesivo para el disfrute de los derechos, en igualdad de condiciones, para hombres y mujeres.

Además, debe ponerse en movimiento el aparato estatal, especialmente mediante normas y políticas públicas, para eliminar todo tipo de prejuicios, costumbres y prácticas que reproduzcan la idea de inferioridad o superioridad de uno u otro sexo y los estereotipos sobre las funciones de hombres y mujeres, así como crear mecanismos que regulen que la aplicación de políticas orientadas a estos derechos, en condiciones de igualdad, no generen efectos perjudiciales en grupos desfavorecidos, particularmente en mujeres y niñas, y promover la participación de hombres y mujeres en igualdad en la discusión sobre el desarrollo y en la participación de los beneficios derivados de él.[16]

Todas estas normas internacionales consagran obligaciones directas para los Estados o principios guías de actuación que deberían verse reflejados en las legislaciones y políticas internas y que otorgan un marco normativo para avanzar en la exigencia de los derechos a la tierra y el territorio de las comunidades rurales, con enfoque diferencial respecto de los derechos de las mujeres.

15 El Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, aprobado en Colombia mediante la Ley 74 de 1968, dispone en el Artículo 1:
"1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural."

16 Comité de Derechos económicos, sociales y culturales. Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales. Observación general Nº 16 (2005) La igualdad de derechos de la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (Artículo 3 del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales) 34º período de sesiones, Ginebra, 25 de abril a 13 de mayo de 2005 E/C.12/2005/4. 11 de agosto de 2005

3. Marcos normativos nacionales que protegen y garantizan el derecho de acceso a la tierra de las mujeres rurales

Pese a las diferencias que existen debido a las especificidades culturales, históricas y políticas en los países latinoamericanos, hay elementos comunes y similares en los procesos relacionados con el acceso a la tierra de las comunidades rurales que permiten un análisis comparativo. Es una constante de los países de la región la mayor pobreza rural y que el aporte de las mujeres rurales al trabajo agrícola siga siendo invisibilizado y subvalorado. Esto se debe, en parte, a la visión estereotipada que concibe únicamente al hombre como el agricultor, el que siembra y conduce el tractor, y a la mujer solo como su ayudante, pese al aporte directo de las mujeres en las labores agrarias y al alto porcentaje de hogares con jefatura femenina que hay en la región. Adicionalmente, tampoco se considera que las mujeres, además del aporte directo que hacen a la labor productiva del campo, también deben asumir el trabajo reproductivo, y continúan siendo las únicas responsables de las tareas domésticas, de la crianza y el cuidado de los hijos, así como de los demás familiares que vivan bajo el mismo techo, como adultos mayores u otras personas dependientes. Esto no solo incide en la realización de sus proyectos de vida como productoras, sino que también afecta gravemente sus posibilidades reales de participación en actividades de liderazgo o su vinculación a trabajos comunitarios; las mujeres deben responder así a esta multiplicidad de labores, sin ningún reconocimiento para la mayoría de ellas.

Aunque la igualdad formal ha sido proclamada en todos los países aquí analizados, al observar las situaciones reales en las que viven las mujeres rurales se hace evidente la enorme brecha entre el mandato de igualdad y sus condiciones reales de acceso a la propiedad y al control sobre la tierra, pues existe una histórica y sistemática exclusión de las mujeres del derecho a la tierra, que se expresa en la menor probabilidad que ellas tienen a ser propietarias de la tierra, con respecto a los hombres, y en que, cuando logran acceder a ella, lo hacen en extensiones menores y sobre terrenos de menos calidad (Deere y León, 2000:405).

Los datos recabados por Deere y León muestran que, para 5 países y a pesar de las limitaciones estadísticas, las mujeres solo tienen el 10% de la propiedad de la tierra. Para estas autoras, la razón de esta desigual distribución de la propiedad entre hombres y mujeres obedece principalmente a los siguientes factores: i. Los sistemas de derecho civil que consagran privilegios de los hombres dentro del matrimonio y la herencia. ii. Los sesgos de género en los programas estatales de distribución de tierras. iii. Los sesgos de género en los mercados de tierras y las dificultades de las mujeres para participar en ellos, y iv. La primacía de los liderazgos masculinos dentro de las comunidades y organizaciones sociales que luchan por el acceso a la tierra para los pobladores rurales. Adicionalmente, destacan, en las formas de propiedad colectiva de la tierra, los usos y costumbres tradicionales, los que también resultan, muchas veces, discriminatorios en contra de las mujeres.

Los elementos enunciados permiten entender por qué el acceso a la tierra para las mujeres rurales latinoamericanas sigue siendo tan difícil, aunque nos lleva también a preguntarnos por el papel que las regulaciones jurídicas han desempeñado en este proceso y nos obliga a revisar los marcos legales y la manera en que ellos se han venido incorporando en los últimos años, las mujeres rurales. Esto explica el contenido del siguiente apartado, en el que se presentan las principales normas sobre el derecho de acceso a la tierra de las mujeres rurales vigentes en los países analizados.

3.1. Breve reseña histórica sobre la evolución normativa del derecho de acceso a la tierra para las mujeres en los ordenamientos jurídicos nacionales

Lo primero que hay que decir es que todos los países estudiados comparten una herencia común de la tradición jurídica continental; el derecho privado romano inspiró en sus orígenes muchas de las instituciones jurídicas que, con el tiempo, se han mantenido, pese a haber sufrido algunas transformaciones. Así por ejemplo, en el derecho romano, la figura del *pater familia* era esencial, siendo este el varón jefe del hogar con poder sobre "las personas y las propiedades del núcleo familiar que él lideraba, incluyendo a los esclavos" (ONU-Hábitat, 2005a). Este modelo de familia patriarcal fue el que predominó a lo largo de la historia y también el que quedó recogido en el

Código Civil francés de 1804 o Código Napoleónico que fue el modelo copiado por muchas de las repúblicas latinoamericanas, luego de las gestas de independencia.

Así, muchas de las instituciones del legado romano en las que se concebía a la mujer en condiciones de inferioridad se mantuvieron en materia de asuntos civiles y de familia. El mejor ejemplo de ello fue la estipulación del sometimiento de la mujer casada a la autoridad del marido, quien, además, estaba facultado para administrar los bienes de la familia y los de la mujer y representar el hogar. Como esta, aun subsisten muchas de las viejas instituciones del Código Napoleónico, el que, inspirado en los principios de la Revolución Francesa, planteaba la igualdad formal ante la ley, aunque esta igualdad no se extendía a hombres y mujeres, particularmente a las casadas.[17]

Hasta comienzos del Siglo XX, precisamente uno de los factores que más interfería en el ejercicio de los derechos de propiedad de las mujeres era su naturaleza restringida dentro del matrimonio (Deere y León, 2000). Las leyes civiles estipulaban que la mujer casada no tenía la libre administración de sus bienes, y que era el cónyuge quien administraba los bienes de la pareja y ejercía la representación de la familia e, incluso, de los hijos e hijas de manera exclusiva.

A medida que avanzaron los años, gracias a la presión de los movimientos de mujeres, y, en especial, a lo que se ha denominado la segunda oleada del feminismo, con mayor o menor rapidez, los países de la región fueron introduciendo modificaciones en sus legislaciones civiles.[18] Ellas fueron mejorando las condiciones de las mujeres respecto de los derechos de propiedad y tuvieron también especial incidencia en relación con el acceso a la propiedad de la tierra. Las principales modificaciones en este sentido fueron el reconocimiento de la plena capacidad legal de la mujer casada para actuar sin la autorización de su marido, la igualdad de deberes y derechos de los cónyuges, el otorgamiento a la mujer del derecho de administración de sus bienes dentro del matrimonio, el reconocimiento de la patria potestad compartida y la igualdad en los derechos de herencia.[19] Solamente en dos de los países estudiados, Nicaragua (C.C. Art.151) y Honduras (C.C. Art.152), pese a ser suscriptores de la CEDAW, se mantiene todavía la representación del hogar en el hombre y se dispone que la mujer solo puede asumirla a falta de éste.

Todas estas reformas pusieron fin a situaciones abiertamente discriminatorias en contra de las mujeres, aunque, a pesar de la abolición de algunas, otras se mantuvieron más tiempo e incluso aún perviven. A manera de ilustración, el siguiente cuadro recoge algunas de las principales reformas legales que dieron mayor autonomía a la mujer en el ámbito familiar:

17 Cabe recordar que en algunas revisiones históricas de la Revolución Francesa se ha reconocido que las reivindicaciones de derechos en ese momento fueron solo para hombres y ciudadanos, siendo por tanto completamente excluidas de ellas las mujeres. Al respecto, ver: Amorós, Celia (1997) El feminismo: senda no transitada de la Ilustración", y "Revolución francesa y crisis de la legitimación patriarcal", en Tiempo de feminismo. Sobre feminismo, proyecto ilustrado y posmodernidad, Madrid: Ediciones Cátedra.

18 En la mayoría de los países de Latinoamérica los temas relacionados con el matrimonio y la propiedad marital están regulados en de los códigos civiles, con excepción de Costa Rica, Cuba y Panamá que han establecido códigos de familia.

19 Sobre esto cabe destacar que, aunque la igualdad en los derechos de herencia es una realidad en todas las legislaciones nacionales, las prácticas sociales distan mucho de ser un reflejo de esa situación de equidad.

Cuadro 1

Síntesis de las reformas legales que reconocieron autonomía a la mujer en el ámbito de la familia

País	Año en que la ley reconoció capacidad legal a la mujer casada	Año en que la ley reconoció a la mujer la capacidad de administrar sus bienes	Año en que se otorga igualdad en la representación y administración del hogar
Colombia	1932	1932	1974
Costa Rica	1887	1887	1973
El Salvador	1902	1902	1994
Guatemala	1963	1986	1998
Honduras	1906	1906	No
México	1917	1870	1928
Nicaragua	1904	1904	No
Panamá	1999	1994	1994
República Dominicana	1978	1978	1978
Venezuela	1942	1942	1992

Fuente: Elaboración propia con datos de Deere y León (2000:59) y consulta directa de los respectivos textos legales

En la mayoría de los países, las disposiciones que tienen que ver con el matrimonio y la situación de la mujer casada y sus bienes también se han hecho extensivas a las uniones maritales de hecho Estas gozan de reconocimiento legal[20] y tienen un régimen de gananciales más o menos equiparable al del matrimonio religioso o civil,[21] aunque en algunos casos se exijan ciertas condiciones para que gocen de los mismos efectos de los matrimonios formalizados.[22]

Dejando de lado los contenidos de las legislaciones civiles y pasando al ámbito de las disposiciones constitucionales, también se constata que a este nivel se han producido importantes reformas directamente relacionadas, con la situación de las mujeres. Aunque con diferencias en el tiempo, en los últimos 30 años la totalidad de los países latinoamericanos consagraron en la constitución la igualdad entre sus ciudadanos, sin distingo de sexo, raza o condición social, a excepción de México que la tenía consagrada desde 1917 y que, en 1974, además hizo una reforma para reconocer expresamente la igualdad entre varones y mujeres. También otras constituciones contienen previsiones explícitas que complementan la cláusula general de igualdad, con alusión expresa a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en las relaciones civiles, familiares y políticas, como ocurre en Colombia (C.P. 1991, Art.43), Guatemala (C.P. 1985, Art.4) y República Dominicana (C.P. 2010 Art.34-4).

Las reformas constitucionales se hicieron en diversos momentos y en atención a consideraciones propias de la situación de cada uno de los países; en todos los procesos, a pesar de los matices, hay

20 En Nicaragua, la equiparación entre la unión de hecho y el matrimonio se dio en 1987 bajo el régimen sandinista. En El Salvador en 1994, en Colombia y Costa Rica en 1990, en Guatemala en 1964 y, a nivel constitucional en 1985. En Honduras en 1984, en México en 1974, en Panamá en 1972 y en Venezuela en la Constitución de 1999. En la República Dominicana se han reconocido efectos civiles a la unión de hecho, que allí se denomina concubinato, por vía jurisprudencial desde el año 2001 y se ha planteado, en el anteproyecto de reforma al Código Civil para discusión del Congreso Nacional, la inclusión expresa de esta disposición. En la reforma constitucional de 2010 se dio reconocimiento a la "unión singular y estable entre un hombre y una mujer" (C.P. art.55-5)

21 Cabe agregar que, en algunos casos, más recientemente se está luchando incluso por la equiparación de los efectos económicos del matrimonio a las uniones entre parejas del mismo sexo. Esto, por supuesto, lleva procesos diferentes en cada país y en algunos ha encontrado gran oposición social e incluso limitantes legales.

22 Generalmente se debe demostrar un tiempo mínimo de convivencia, que suele estar entre dos y cinco años, hacer alguna declaración oficial de la situación y cumplir con los mismos requisitos que se necesitan para casarse.

que reconocer el importante papel que cumplieron los movimientos de mujeres, lo que permitió que se elevara a rango constitucional la igualdad entre hombres y mujeres en varios ámbitos y avanzar en relación con otros derechos para ellas.

En lo relativo al reconocimiento del derecho a la tierra, en el nivel normativo, hay que decir que, hasta el momento, ni las constituciones latinoamericanas, en general, ni las de los países en los que nos hemos concentrado garantizan el derecho universal a la tierra para todas las personas, con tanta independencia y precisión como ocurre con el derecho de propiedad. Sin embargo, aunque no se cuente con disposiciones que expresamente reconozcan el derecho a la tierra como un derecho humano fundamental, del cual son titulares de manera individual los habitantes rurales, sí hay disposiciones de rango constitucional directa o indirectamente relacionadas; a partir de ellas se han producido los desarrollos legales o jurisprudenciales que han permitido exigir su garantía. Además, generalmente se han incorporado también normas específicas que protegen el derecho a la tierra de grupos especiales, como los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes.

Ejemplo del primer tipo de disposiciones es el Artículo 105 de la Constitución de El Salvador (1983) en la que se establece que *"el Estado reconoce, fomenta y garantiza el derecho de propiedad privada sobre la tierra rústica, ya sea individual, cooperativa, comunal o en cualquier otra forma asociativa, y no podrá por ningún concepto reducir la extensión máxima de tierra que, como derecho de propiedad, establece esta Constitución."* Esta extensión máxima de tierra rústica perteneciente a una misma persona natural o jurídica se fija en doscientas cuarenta y cinco hectáreas.

En Colombia, la Constitución de 1991 establece que *"es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos" (C.P. Art.64).*

En el caso de Guatemala no se prevé en la Constitución una disposición que expresamente se refiera al derecho a la tierra de los pobladores rurales, aunque sí se contempla la expropiación con indemnización de tierras ociosas (C.P.1985, Art.40) y la protección para las tierras de las comunidades indígenas (C.P.1985, Art.68).

En Honduras, la Reforma Agraria está expresamente regulada en el texto constitucional y se define como *"un proceso integral y un instrumento de transformación de la estructura agraria del país, destinado a sustituir el latifundio y el minifundio por un sistema de propiedad, tenencia y explotación de la tierra que garantice la justicia social en el campo y aumente la producción y la productividad del sector agropecuario"* (C.P.1982, Art.344 y ss). Además se establece la obligación de los propietarios de fincas, fábricas y demás centros de producción, en áreas rurales, de establecer o sostener escuelas de educación básica, en beneficio de los hijos de sus trabajadores permanentes (C.P.1982, Art.167). Algo similar contiene la constitución de Nicaragua, la que también dedica un capítulo a la Reforma Agraria, definida como el *"instrumento fundamental para la democratización de la propiedad y la justa distribución de la tierra, y es un medio que constituye parte esencial para la promoción y estrategia global de la reconstrucción ecológica y del desarrollo económico sostenible del país. La reforma agraria tendrá en cuenta la relación tierra-hombre socialmente necesaria; también se les garantizan las propiedades a los campesinos beneficiarios de la misma, de acuerdo con la ley"* (C.P.1987, Art.106). Asi mismo, se garantiza *"la propiedad de la tierra a todos los propietarios que la trabajen productiva y eficientemente" (Art.108)* y se establece que el Estado *"promoverá la asociación voluntaria de los campesinos en cooperativas agrícolas, sin discriminación de sexo; y, de acuerdo con sus recursos, facilitará los medios materiales necesarios para elevar su capacidad técnica y productiva, a fin de mejorar las condiciones de vida de los campesinos" (Art.109).*

En el caso de la Constitución panameña de 1972, esta contiene un capítulo sobre el régimen agrario que establece que *"el Estado prestará atención especial al desarrollo integral del sector agropecuario, fomentará el aprovechamiento óptimo del suelo, velará por su distribución racional y su adecuada utilización y conservación a fin de mantenerlo en condiciones productivas, y garantizará el derecho de todo agricultor a una existencia decorosa" (C.P.1972, Art.118).* Igualmente establece que se prestará atención especial a las comunidades campesinas e indígenas para promover su participación económica, social y política en la vida nacional y da un listado con actividades del Estado para el cumplimiento de los fines de la política agraria (C.P.1972, Art.122): dotar a los campesinos de tierras y establecer un régimen de propiedad colectiva, organizar asistencia crediticia

para la actividad agropecuaria, especialmente al sector de escasos recursos y al pequeño y mediano productor, asegurar mercados estables y precios equitativos, establecer infraestructura que acerque a las comunidades campesinas e indígenas con los centros de almacenamiento, distribución y consumo, y estimular el desarrollo agrario con asistencia técnica y fomento de la organización, capacitación, protección y tecnificación.

El texto constitucional aprobado en Venezuela en 1999 contiene un importante catálogo de disposiciones relacionadas con el derecho a la tierra, como una declaración de que el latifundio es contrario al interés social, la habilitación al legislador para gravar las tierras ociosas, el reconocimiento expreso de que "los campesinos o campesinas y demás productores agropecuarios tienen derecho a la propiedad de la tierra" y el mandato estatal de promoción de formas de propiedad individual y colectiva para garantizar la producción agrícola (C.P.1999, Art.307). Esta es sin duda la constitución con las disposiciones que más fuertemente protegen a los trabajadores agrarios que no son propietarios de la tierra y es, además, la única carta superior redactada en todos sus capítulos en lenguaje no sexista.

El texto constitucional más reciente de los que estamos analizando es el de República Dominicana cuya última reforma se aprobó en enero de 2010. En él se declara de interés social la dedicación de la tierra a fines útiles y la eliminación gradual del latifundio y se declara, como objetivo principal de la política social del Estado, *"promover la reforma agraria y la integración de forma efectiva de la población campesina al proceso de desarrollo nacional, mediante el estímulo y la cooperación para la renovación de sus métodos de producción agrícola y su capacitación tecnológica" (C.P. 2010, Art.51-3).*

Junto con estas normas, referidas a la población campesina en general, en algunos países las constituciones también reconocen expresamente formas de propiedad colectiva sobre la tierra, como ocurre en México con los ejidos,[23] en Colombia con los territorios de comunidades indígenas y afrocolombianas,[24] en Guatemala,[25] Honduras,[26] Panamá[27] y Venezuela[27] con las tierras ancestrales de las comunidades indígenas y, en Nicaragua, las tierras comunales de los pueblos de la Costa Atlántica.[29]

Aunque las disposiciones constitucionales son de enorme importancia, en tanto la constitución es el texto superior de los ordenamientos jurídicos nacionales, el grueso de la regulación en materia de acceso a tierras y territorios está contenida en las leyes o códigos agrarios creados y desarrollados por los programas estatales de reforma agraria y titulación; se han implementado modelos de mercado mediante los cuales se pretende garantizar el acceso a la tierra de campesinos y campesinas los que, a su vez, se complementan con las disposiciones de los códigos civiles en relación con los derechos de propiedad.

Los códigos civiles definen, en América Latina, el régimen aplicable a los bienes muebles e inmuebles (entre ellos la tierra) y se ocupan del derecho de propiedad y sus derechos conexos. Prácticamente todos los códigos civiles de la región, como vienen de una misma tradición jurídica y recibieron la misma influencia del derecho romano y francés, reconocen el derecho de propiedad como un derecho real a cuyo titular se le atribuyen las facultades de usar, gozar y disponer de un

23 Los ejidos eran una forma de propiedad comunal de la tierra. En la constitución de 1917, los ejidos se instituyeron como terrenos asignados por el Estado mexicano a grupos de campesinos que tenían derechos colectivos sobre la tierra comunal y que se entendía eran aquellos restituidos a comunidades tradicionales de campesinos o a grupos indígenas, porque se reconocía que, ellos eran dueños de esa tierra antes de la reforma agraria de 1917 e incluso desde la época de la colonia. A partir de la reforma constitucional de 1992, el ejido perdió su carácter comunitario.

24 Artículo 63. "Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley son inalienables, imprescriptibles e inembargables." Igualmente, el Artículo 55 transitorio de la Constitución establece el reconocimiento de las tierras de comunidades negras, lo cual fue desarrollada en la Ley 70 de 1993.

25 Artículo 67. "Las tierras de las cooperativas, comunidades indígenas o cualesquiera otras formas de tenencia comunal o colectiva de propiedad agraria, así como el patrimonio familiar y la vivienda popular, gozarán de protección especial del Estado, deasistencia crediticia y de técnica preferencial, que garanticen su posesión y desarrollo, a fin de asegurar a todos los habitantes una mejor calidad de vida". Las comunidades indígenas y otras que tengan tierras, que históricamente les pertenecen y que tradicionalmente han administrado en forma especial, mantendrán ese sistema.
Artículo 68. "Tierras para comunidades indígenas. Mediante programas especiales y legislación adecuada, el Estado proveerá de tierras estatales a las comunidades indígenas que las necesiten para su desarrollo."

26 Artículo 346. "Es deber del Estado dictar medidas de protección de los derechos e intereses de las comunidades indígenas existentes en el país, especialmente de las tierras y bosques donde estuvieren asentadas."

27 Artículo 123. "El Estado garantiza a las comunidades indígenas la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectiva de las mismas para el logro de su bienestar económico y social. La Ley regulará los procedimientos que deban seguirse para lograr esta finalidad y las delimitaciones correspondientes dentro de las cuales se prohíbe la apropiación privada de las tierras."

28 Artículo 119. "El Estado reconocerá la existencia de los pueblos y comunidades indígenas, su organización social, política y económica, sus culturas, usos y costumbres, idiomas y religiones, así como su hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida. Corresponderá al Ejecutivo Nacional, con la participación de los pueblos indígenas, demarcar y garantizar el derecho a la propiedad colectiva de sus tierras, las cuales serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles de acuerdo con lo establecido en esta Constitución y la ley." Este artículo constitucional ha sido desarrollado mediante la Ley de Demarcación y garantía del hábitat y tierras de los pueblos indígenas promulgada en el 2001 y la Ley orgánica de pueblos y comunidades indígenas del año 2005.

29 Artículo 89 "Las comunidades de la Costa Atlántica son parte indisoluble del pueblo nicaragüense y, como tal, gozan de los mismos derechos y tienen las mismas obligaciones. Las comunidades de la Costa Atlántica tienen el derecho de preservar y desarrollar su identidad cultural en la unidad nacional, dotarse de sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales, conforme a sus tradiciones. El Estado reconoce las formas comunales de propiedad de las tierras de las comunidades de la Costa Atlántica. Igualmente reconoce el goce, uso y disfrute de las aguas y bosques de sus tierras comunales."

bien. Además, aunque la propiedad tradicionalmente se ha entendido como un derecho absoluto, hoy se entiende que admite limitaciones en aras del interés general. Es así como, en países como Colombia (Art.58 C.P.), Venezuela (Art.115), México (Art.27),[30] Nicaragua (Art.44) y El Salvador (Art.103 C.P.), la propiedad tiene una función o sirve a un interés social.[31] Las normas civiles también reconocen la posesión como una situación que puede separarse de la propiedad, distinguen las relaciones de mera tenencia y establecen un régimen específico de acceso a los bienes públicos o a aquellos que no tengan dueño aparente o conocido; estos, en términos generales, se entienden en poder del Estado, siendo él el facultado para adjudicarlos a los particulares. No obstante, como nuestro interés está centrado en el acceso a la propiedad rural por parte de las mujeres, nos concentraremos en los contenidos de las leyes agrarias que son las que, primordialmente, regulan esta materia.

3.2. Leyes agrarias: tierras, reforma agraria y mercado en perspectiva de derechos de las mujeres rurales

Como es bien sabido, los procesos de reforma agraria en la región americana desarrollados durante los años sesenta fueron básicamente impulsados por la Alianza para el Progreso, como respuesta a las presiones políticas internas de los movimientos sociales y al impacto de la revolución cubana en el continente.[32] Estos programas de reforma, con mejores o peores resultados en cada país, de todas maneras impactaron las estructuras de tenencia de la tierra, mayoritariamente mediante mecanismos de expropiación o de redistribución de tierras públicas.[33] Excede nuestros objetivos hacer una revisión histórica exhaustiva de lo que significaron en cada uno de los países las reformas agrarias de esa época, pero es importante señalar que, en ningún país, las mujeres se vieron beneficiadas significativamente porque, aunque los programas de reforma agraria se presentaron como neutrales, tuvieron profundos sesgos de género y mantuvieron las discriminaciones (Deere y León, 2000; ONU-Hábitat, 2005). Ni siquiera en los países donde las reformas fueron obra de regímenes revolucionarios beneficiaron de manera explícita y significativa a las mujeres.[34]

Uno de los factores de que esto fuera así fue el hecho de que los mecanismos de reforma se habían construido sobre la idea de que el beneficiario era el agricultor y jefe del hogar. Este, que parece un planteamiento neutro, en realidad oculta la creencia de que el bienestar de la familia es también el de todos sus miembros. Se creía, entonces, que el beneficio de los jefes de hogar varones redundaría en el de todos los miembros de la familia también, negando, de esta manera, la autonomía de las mujeres. Además, para ese momento la mayoría de los códigos civiles latinoamericanos disponían que los esposos fueran considerados los únicos representantes del hogar y, por lo tanto, eran los legalmente responsables de la administración de las propiedades de la familia y de todos los asuntos económicos (ONU-Hábitat, 2005b). Es, por eso, que el balance de las reformas agrarias y de los proyectos iniciados durante la Alianza para el Progreso indica que no fueron útiles para las mujeres, y solo hasta los años ochenta, cuando empezaron a desarrollarse políticas estatales explícitas para la incorporación de las mujeres rurales a los procesos de reforma agraria, las mujeres pudieron beneficiarse un poco más (Deere y León, 2000).

El caso emblemático del cambio favorable que se experimentó en los ochentas es Colombia, ya que allí se elaboró en 1984 la política de la mujer rural, que fue una de las primeras en referirse de manera explícita a la incorporación de la mujer en el desarrollo rural. Luego se expidió la Ley 30 de 1988 que incluía otros avances, como el mayor acceso de las mujeres campesinas al crédito y a la asistencia técnica. Aunque los alcances en la aplicación de esta ley no fueron los esperados, una de las principales ganancias fue la creciente organización de las mujeres campesinas al amparo de los diversos proyectos promovidos, desde el Estado, en el marco de la nueva política sobre la mujer rural. Así, en 1985 se creó la primera asociación nacional de mujeres rurales del país, la Asociación

30 El caso mexicano merece una clarificación pues, a pesar de la fuerza del concepto de propiedad originaria y el equilibro entre los intereses privados y colectivos dispuesto en la Constitución de 1917, la reforma de 1992 varió considerablemente esa concepción. Para un análisis detallado de la evolución del derecho de propiedad en el constitucionalismo mexicano, ver: Serna (2005)

31 En el caso colombiano, otro de los límites impuestos por mandato constitucional al derecho de propiedad es la función ecológica.

32 Los países en los que la Alianza para el Progreso impulsó estas iniciativas fueron: Argentina, Uruguay, Brasil, Chile, Perú, Bolivia, Costa Rica, Guatemala, México, Nicaragua, Colombia, Ecuador, Honduras, El Salvador, República Dominicana, Venezuela y Paraguay.

33 Antes de la Alianza para el Progreso las reformas agrarias en Latinoamérica se habían dado como resultado de procesos revolucionarios, como ocurrió en México (1917), Cuba (1959) y Bolivia (1952).

34 Solo hasta la década de los ochenta, en el marco de los procesos de paz que tuvieron lugar en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, algunas de las medidas de reforma agraria impulsadas en el marco de las negociaciones de paz incluyeron a las mujeres.

nacional de mujeres campesinas e indígenas de Colombia (Anmucic).[35] Este proceso fue impulsado por el Estado, al igual que ocurrió con la consolidación de los procesos organizativos de las mujeres en Costa Rica. En otros casos, como en México, por el contrario, sus mujeres gestaron los procesos organizativos completamente al margen del aporte estatal.[36]

La promulgación de la CEDAW en 1979 y su sucesiva ratificación, por parte de los Estados de Latinoamérica, contribuyó también, en la década de los ochentas, a dar impulso a los procesos organizativos, a las reformas en los ordenamientos legales a favor de las mujeres y al establecimiento de una institucionalidad específica para estos asuntos, mediante la creación de oficinas para la mujer o el fortalecimiento de las ya existentes. Estas entidades, con algunas variantes han perdurado y, actualmente, aunque con diversidad de mandatos, naturaleza y estructuras, se mantienen bajo la denominación de institutos, secretarías o consejerías de la mujer; ahí se desarrollan diversos programas, algunos en mayor o menor medida también dirigidos a las mujeres rurales.

Cuadro 2

Instituciones específicas dedicadas a los asuntos de la mujer, por país y año de creación

País	Nombre de la institución	Año de creación
Colombia	Consejería presidencial para la equidad de la mujer	1995*
Costa Rica	Instituto nacional de las mujeres – INAMU	1998
El Salvador	Instituto Salvadoreño para el desarrollo de la mujer – ISDEMU	1996
Guatemala	Secretaría presidencial de la mujer – SEPREM	2000
Honduras	Instituto nacional de las mujeres – INAM	1998
México	Instituto nacional de las mujeres de méxico – INMUJERES	2001
Nicaragua	Instituto nicaragüense de la mujer – INIM	1987
Panamá	Instituto nacional de la mujer	2008
República Dominicana	Secretaria de estado de la mujer – SEM	1999
Venezuela	Instituto nacional de la mujer – INAMUJER	1999

Fuente: Elaboración propia con datos de los sitios web oficiales de cada entidad.
*En 1995 se creó como Consejería para la juventud, la mujer y la familia y, a partir de 1999, quedó como una agencia específica para la mujer.

A partir de los años noventa se experimentó un viraje radical en materia de desarrollo rural y políticas de acceso a la tierra, como consecuencia del neoliberalismo y de los postulados del consenso de Washington, lo que transformó las economías de los países en diversos sectores, y también se vio reflejado en los desarrollos legislativos dirigidos al campo. A partir de entonces, la mayoría de países abandonaron las políticas de reforma agraria redistributiva y, en su lugar, se implantaron programas de distribución de tierras vía mercado; estos se constituyeron en el instrumento central de la política agraria de varios de los países mencionados. De esta forma, la compra-venta de tierras entre ofertantes y demandantes se volvió el principal mecanismo para responder a la demanda de tierras de los rurales pobres (Molina, s.f.).

Para llevar a cabo estos procesos se promulgaron nuevas leyes agrícolas que buscaban

35 Anmucic ha sido una de las organizaciones de mujeres más importante en Colombia, pero sus dirigentes más importantes han sido víctimas de amenazas y ataques directos que, incluso, han llevado al exilio a varias de ellas. Un caso emblemático de esta situación es el de Leonora Castaño, presidenta de la organización, que por amenazas contra su vida tuvo que salir del país exiliada. Su historia de vida, que es también la de la organización, está recogida en un libro publicado este año; ver: Corporación Sisma Mujer (2010).

36 Sería interesante poder contar con un estudio especializado sobre el movimiento latinoamericano de mujeres rurales que de cuenta de sus orígenes, evolución y consolidación, aspecto que excede totalmente las posibilidades de este trabajo, por lo que la alusión al tema organizativo de las mujeres es prácticamente marginal.

introducir a los países en el nuevo modelo volcado hacia el mercado y en las que desaparecía o se reducía la intervención estatal, en la expropiación y distribución de la tierra para fines de justicia social (Deere, 2000: 175). En cuatro de los países que estamos analizando en este estudio: El Salvador, Honduras, México y Nicaragua, la consecuencia de lo anterior fue el cierre de los programas de reforma agraria que, en el caso de Nicaragua, significó también la devolución de tierras a quienes se les habían expropiado. En los demás países ha representado la combinación de fórmulas de crédito y de subsidios mediados por el Estado, combinados con programas de titulación y regularización de derechos, los que han contado con el apoyo del Banco Mundial y de otros financiadores internacionales, y se han concentrado en el saneamiento de los títulos de *"los nuevos propietarios de parcelas que emergieron del anterior sector reformado, pero también han incluido el amplio sector de pequeños propietarios de tierra que se caracteriza por la inseguridad de la tenencia o la falta de títulos formales"* (Deere y León, 2000:176). No obstante, ninguno de estos programas ha logrado mejorar de manera considerable los problemas de concentración de la tierra, tan preponderantes en la región, ni aliviar la deuda histórica, en materia de acceso a la tierra, con los campesinos y mucho menos con las mujeres rurales.[37]

Gran parte de las leyes expedidas durante los noventa, como verdaderos códigos agrarios, está aún vigente, aunque se hayan dado algunas reformas durante estos años. En todas ellas el papel del Estado se reduce básicamente a participar en las transacciones que se realizan en el mercado, con la idea de reducir los costos de transacción y ayudar a los más pobres para que estos puedan competir en el mercado de tierras. Estos nuevos códigos agrarios, enfocados hacia el mercado y calificados como neoliberales (Deere y León, 2000), además de haber sido objeto de múltiples críticas precisamente por su enfoque y el abandono de la reforma agraria en sus principios redistributivos,[38] aunque se presentaron como neutros al género, también resultaron discriminatorios para las mujeres.

No obstante, en modificaciones posteriores a las normas agrarias, se han incorporado disposiciones consideradas progresistas con respecto a los derechos de las mujeres frente a la tierra, siendo la máxima expresión de esto la alusión expresa de las mujeres como beneficiarias de los programas de acceso, el uso de lenguaje no sexista en las normas o la titulación conjunta.[39] Algunos de estos cambios favorables al género no se hicieron directamente en las normas agrarias sino en otras complementarias, las que se inscriben en la tendencia marcada, a finales de los noventa, de expedición de leyes especiales de igualdad o de promoción de los derechos de las mujeres.

Sin embargo, como lo veremos, a pesar de estos cambios positivos en la normativa, persisten grandes problemas reales en la garantía del derecho a la tierra para las mujeres rurales. En algunos casos puede deberse a la falta de claridad y de mayor integración en las normas, pero también es claro que, a veces, el problema no ha sido la falta de marcos jurídicos que consagren los derechos de las mujeres sobre la tierra, sino su falta de aplicación. Por supuesto, hay que reconocer que también es posible lograr mayores avances normativos pero, sin duda, uno de los principales obstáculos que enfrentan las mujeres rurales para acceder a la tierra, actualmente, tiene que ver con la falta de correspondencia entre lo que, por una parte, establecen las normas y lo que, de otro lado, se evidencia en su implementación. En lo que sigue revisaremos las leyes en vigor en los diez países del estudio que se relacionan más directamente con las garantías para el acceso de las mujeres rurales a la propiedad y al control de la tierra, y haremos una aproximación a la forma cómo se han puesto en marcha.

Colombia: contenidos jurídicos ante un contexto arrasado por la guerra

Remontándonos un poco en la historia reciente de las leyes agrarias en Colombia, podemos llegar a 1961, cuando se expidió la Ley 135, mediante la cual se pretendió impulsar la reforma agraria en el país. Esta ley se mantuvo vigente, con posterioridad a la nueva constitución política en 1991, hasta que fue derogada por la Ley 160/1994 que se creó el Sistema nacional de reforma agraria y desarrollo rural; y así empezó la inserción del sector rural en el modelo de mercado de tierras.[40]

37 Aunque no es el tema que se aborda aquí, también habría que señalar cómo el modelo inspirado en los principios de mercado tampoco ha resultado satisfactorio, en relación con las demandas asociadas al territorio, de los grupos indígenas y afrodescendientes de la región.

38 Para una crítica sobre el neoliberalismo de las leyes y políticas de tierras de los noventa en América Latina, ver: Machado, 2002

39 Es pertinente tener en cuenta que también ha habido cambios favorables al género en otras áreas del derecho, como la despenalización del aborto en ciertos supuestos, el establecimiento de cuotas para garantizar la participación de las mujeres en cargos públicos o la adopción de leyes especiales para combatir la violencia doméstica y otras formas de violencia contra las mujeres.

40 Aunque hubo un intento de derogatoria de la Ley 160/94 en el año 2007, mediante la expedición de la Ley 1152/2007 <Estatuto de Desarrollo Rural>, esta norma fue declarada inconstitucional en el año 2009, y por lo tanto, la norma actualmente vigente sigue siendo la ley 160/94.

En términos generales, no existen en Colombia grandes desarrollos legales que incorporen un enfoque de género que considere la condición especial de las mujeres rurales y fomenten su acceso a la tierra (Fuentes, 2010). Sin embargo, antes de la expedición de la Ley 160/1994 hubo una ley en la que se reconocían explícitamente los derechos de las mujeres en relación con la tierra; la Ley 30/1988; en ella se establecía, además, la obligatoriedad de titulación a nombre de la pareja y se incluían disposiciones especiales para las jefas de hogar como el acceso prioritario a tierras baldías y su inclusión en empresas comunales creadas bajo la reforma agraria. Seis años después, la ley 160/1994 que creó el marco general de regulación para todo el sector agrario retomó varias de esas previsiones, de manera que se mantuvo la obligación de titular conjuntamente a la pareja, con independencia del estado civil.[41]

En esta ley también se incluye a las mujeres campesinas jefas de hogar y a las que se encuentren en estado de desprotección social y económica por causa de la violencia, el abandono o la viudez o que carezcan de tierra propia o suficiente, como beneficiarias de los subsidios otorgados por el Instituto colombiano de desarrollo rural (INCODER)[42] y de los programas de adquisición de tierras mediante negociación directa. La ley 160/94 también contempló, entre los criterios de selección para otorgar créditos, darle atención preferencial a la situación en que se hallaban las mujeres campesinas jefas de hogar y las que se encontraban en estado de desprotección social y económica por la violencia, abandono o viudez y carecían de tierra propia o suficiente. Igualmente, se les daba prioridad a las mujeres jefas de hogar en la adjudicación de parcelas (Art.40).

Ocho años después de haber entrado en vigencia la Ley 160/1994, el Congreso de la República aprobó la norma más importante, referida a las mujeres rurales, en el país: la Ley 731/2002 conocida como Ley de la mujer rural. Esta norma tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales, priorizando a las de bajos recursos, y propone medidas específicas encaminadas a acelerar la equidad entre el hombre y la mujer rurales. Allí se estableció la titulación de predios de reforma agraria a nombre del cónyuge o compañero(a) permanente dejado en estado de abandono (Art.24), el acceso preferencial a la tierra de las mujeres jefas de hogar y de las empresas comunitarias o asociaciones de mujeres rurales. La ley también establecío el derecho a la participación de las mujeres en todos los procedimientos de adjudicación y de uso de predios.

Aunque normativamente la ley 731/ 2002 es un instrumento muy importante, esta no ha tenido los alcances esperados debido a una multiplicidad de factores como: "la falta de conocimiento de sus alcances entre las mujeres rurales (a pesar del artículo sobre su divulgación), las condiciones de violencia en las zonas rurales en las que deben realizarse acciones a favor de las mujeres, el conjunto de factores que se resume bajo el título de "la crisis del sector agropecuario" y, también, el nivel de *resistencia* al interior de las instituciones que, de una u otra manera, hayan retrasado o "envolatado" las necesarias implementaciones de la ley"(Meertens, 2005:49).

En el año 2003, a partir del Congreso nacional agrario, se formuló y publicó el *Mandato agrario*, elaborado por la Asociación nacional de usuarios campesinos (ANUC), varias organizaciones del Consejo nacional campesino, la Coordinación nacional agraria y la Central de cooperativas de la reforma agraria, con el apoyo de organizaciones de derechos humanos, de población afrocolombiana, de indígenas y del sector sindical. El Mandato agrario reivindica, entre otros muchos aspectos, la soberanía y la seguridad alimentarias, el respeto por los derechos humanos y el derecho a la tierra como derecho inalienable, inembargable e imprescriptible de las comunidades campesinas, negras e indígenas, el reconocimiento político del campesinado, el respeto por laa mujeres campesina, indígena y afrodescendiente, el cese y la prevención del desplazamiento forzado, la solución política al conflicto social y armado y el llamado a la unidad de los sectores populares y sociales (Cabrera, 2007). No obstante, estas exigencias de los movimientos sociales no han sido debidamente atendidas por el gobierno nacional; las exclusiones continúan y el conflicto armado y la crisis humanitaria derivada de él no han finalizado.

Este ha sido sin duda otro de los factores que ha tenido marcada importancia en las dificultades para el avance de los procesos de entrega de tierras a los campesinos y campesinas más pobres, y ha conducido a una contrarreforma agraria en muchas regiones. Se han evidenciado, por parte de los actores armados, prácticas directas de despojo y arrebatamiento de tierras ligadas al desplazamiento forzado, el que registra un poco más de 4.000.000 de personas víctimas de este crimen de la humanidad.

41 Esto quiere decir que cobija tanto a parejas casadas como a quienes convivan en unión marital de hecho.

42 El Incoder fue creado mediante el Decreto 1300 de 2003, como la instancia que remplazó al extinto instituto colombiano de la reforma agraria – (INCORA) creado en los sesenta, el cual, además, asumió las funciones del Instituto nacional de adecuación de tierras – (INAT), al Fondo de cofinanciación para la inversión rural – (DRI) y al Instituto nacional de pesca y acuicultura – (INPA).

La dinámica del conflicto armado interno también ha dificultado mucho las labores de exigencia de los derechos sobre la tierra para las mujeres, porque la agenda agraria propiamente dicha de los movimientos de mujeres campesinas se ha visto, en cierta medida, rebasada por la agenda de la paz y las necesidades de visibilizar los efectos diferenciales y desproporcionados del conflicto interno armado con respecto a las mujeres colombianas. Por eso, aunque se mantengan iniciativas y procesos organizativos que continúan reivindicando la reforma agraria, hay un proceso previo de exigencia de un cese de las hostilidades, de la solución negociada del conflicto y del reconocimiento de los derechos de las víctimas, en particular de aquellas a quienes les arrebataron, además de sus seres queridos, sus fincas, sus viviendas y sus animales.

Los procesos de reparación a las víctimas iniciados desde el año 2005 con la promulgación de la Ley 975/2005 "Ley de Justicia y Paz" no arrojan los resultados esperados y los líderes y lideresas de las víctimas y, entre estas, de la población desplazada, continúan exigiendo el derecho a la restitución de sus tierras despojadas o arrebatadas por los actores armados, ante la indolencia de la institucionalidad y graves condiciones de seguridad. En los últimos años, varias personas, en particular lideresas de procesos ligados a las reclamaciones sobre tierras, han sido asesinadas y estos hechos han quedaddo en la más oprobiosa impunidad.[43] Quizás la única aliada, desde el Estado, con la que han contado las mujeres en este proceso, ha sido la Corte Constitucional, la que con su jurisprudencia ha al gobierno nacional el cumplimiento de las obligaciones en materia de atención y de garantía de derechos para la población desplazada, consagradas tanto en normas internacionales como en la propia legislación interna.[44] En materia de acceso a la tierra, especial relevancia han tenido los Autos 092/08, 004/09 y 005/09, emitidos por la Corte Constitucional en el marco del proceso de seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025/04.[45] En el primero de los Autos citados, la Corte ordenó la creación de 13 programas específicos para atender a las mujeres víctimas de desplazamiento forzado; uno de ellos es el "Programa de facilitación del acceso a la propiedad de la tierra para las mujeres desplazadas", el que, hasta el momento, no ha funcionado. Por otra parte, en el Auto 004/09 se ordenó la formulación e implementación de planes de protección para las personas y los pueblos indígenas desplazados o en riesgo de desplazamiento, con un componente de protección a sus territorios ancestrales. Finalmente, el Auto 005/09 contiene órdenes relacionadas con la protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado; ahí se mencionan expresamente la necesidad de caracterización y de titulación de los territorios colectivos y ancestrales de esa comunidad.

Como se observa, la normativa regular agraria contenía disposiciones específicamente destinadas a las mujeres, pero estas no fueron ni son debidamente implementadas. Tampoco la atención a las víctimas de desplazamiento y los procesos de reparación han dado los resultados esperados, a pesar de que allí se insistía en la necesidad de tomar en cuenta el enfoque diferencial de género y había todo un conjunto normativo para posibilitar estas reivindicaciones. Así, las mujeres campesinas colombianas no solo enfrentan obstáculos institucionales, sociales y culturales en su acceso a la tierra, sino que deben afrontar el vivir en medio de un conflicto armado; este golpea profundamente sus vidas, sus entornos físicos y emocionales, y exacerba la discriminación y las condiciones de exclusión y pobreza.

Costa Rica: avances para las mujeres rurales fuera de las leyes agrarias

El marco normativo sobre acceso a tierras en este país tiene como referente principal la Ley de tierras y colonización (No. 2825/1961) aún vigente, la cual consagra *"el derecho de todo individuo o grupo de individuos que formen una cooperativa, aptos para trabajos agrícolas o pecuarios y que carezcan de tierra o la posean en cantidades insuficientes, a ser dotados en propiedad de tierras económicamente explotables, preferentemente en las zonas en donde trabajen o habiten, y cuando las circunstancias lo aconsejen, en zonas debidamente seleccionadas"* y *"el derecho de los agricultores al crédito bancario para una racional explotación de la tierra."*

43 Un caso es el de la lideresa Yolanda Izquierdo, asesinada el 28 de noviembre de 2007, por adelantar procesos de reclamación de tierras para las víctimas de los paramilitares, en el marco de los procesos de desmovilización. Hay que recordar, además, que un gran porcentaje de las víctimas que hoy reclaman justicia, verdad y reparación son mujeres, pues ellas han sido las principales sobrevivientes de la guerra.

44 En 1997 se expidió la ley 387 con la que se adoptaron medidas para la prevención, atención, protección, consolidación y restablecimiento de la población desplazada.

45 Mediante esta sentencia la Corte, ante la sistemática y reiterada violación de los derechos de la población desplazada, declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional y emitió una serie de órdenes a las entidades del gobierno nacional para su superación y cuyo cumplimiento ha sido objeto de seguimiento hasta el presente.

Otras normas relevantes son la Ley de creación del Instituto de desarrollo agrario (IDA) (No.6735/1982), que remplazó al Instituto de tierras y colonización (ITCO), la Ley de uso, manejo y conservación de los suelos (No.7779/1998) y la Ley de seguro integral de cosechas (No.4461/1969); en ninguna de ellas hay alguna previsión sobre el acceso a tierras para las mujeres, salvo las obligaciones generales que se establecen para todos los propietarios, poseedores o tenedores de tierras en relación con el respeto por los usos y la sostenibilidad ambiental.

La referencia expresa a las mujeres rurales en una norma de rango legal solo se logró en 1990, y no en el marco de una modificación a la legislación agraria, sino mediante la promulgación de la Ley de promoción de la igualdad social de la mujer (N° 7142/1990). Esta ley, impulsada luego de la ratificación de la CEDAW por parte de Costa Rica, incluye una serie de medidas relacionadas con la participación de las mujeres en asuntos públicos; estableció, por ejemplo, que la propiedad inmueble no se pudiera vender sin la autorización de ambos cónyuges e incorporó una serie de reformas al Código de familia, como el reconocimiento de las uniones de hecho. En materia de tierras, la ley otorga a las pequeñas productoras mayores posibilidades de acceso a ellas. Son particularmente importantes el establecimiento de la titulación conjunta de la propiedad inmueble y la posibilidad de que mujeres en unión de hecho puedan obtener un título otorgado por el Estado. Dispone el Artículo 7 de la referida Ley que *"toda propiedad inmueble, otorgada mediante programas de desarrollo social, deberá inscribirse a nombre de ambos cónyuges, en caso de matrimonio, en caso de unión de hecho, y a nombre del beneficiado en cualquier otro caso, ya se trate de hombre o de mujer. El Registro público de la propiedad no inscribirá las escrituras, a que se refiere este artículo, si no consta que en la adjudicación se cumple con lo enunciado en el párrafo anterior."*

Según lo establecieron Deere y León en su estudio (2000), los funcionarios costarricenses se tomaron en serio la aplicación del Artículo 7 y comenzaron a adjudicar tierra a las mujeres, incluso sin importar si ellas directamente habían diligenciado la solicitud. El resultado fue que, para 1990, un 38,7% del total de personas a las que el IDA había adjudicado parcelas eran mujeres, tendencia que se mantuvo en los dos años siguientes; las mujeres representaron el 39,7% de los beneficiarios en 1991 y 65%, en 1992 (Deere y León, 2000:251). No obstante, la aplicación de la ley también empezó a generar reacciones adversas de parte de los maridos; ellos empezaron a culpar a las mujeres, y un grupo de campesinos varones demandó la inconstitucionalidad del Artículo 7 aduciendo que esa norma resultaba violatoria del principio de igualdad, ya que ellos, como hombres, llevaban años participando en las tomas de tierras en la región y, sin embargo, ahora se les estaban adjudicando las tierras a las mujeres. La Corte Suprema de Justicia decidió, en 1994, que la adjudicación y la titulación, en el caso de las uniones de hecho con exclusión de los hombres, era inconstitucional, pese a que las mujeres que vivían en ese tipo de condición históricamente habían estado desprotegidas. La Corte también consideró que aceptar tal disposición a favor de las mujeres en unión de hecho era asumir que los hombres que vivían en este tipo de uniones siempre abandonan a sus mujeres.[46] Como consecuencia de la decisión de ese alto tribunal, el IDA dejó de adjudicar tierras a parejas que vivían en unión de hecho, aunque luego de la decisión judicial se retomó la titulación conjunta.

Este marco normativo que resultaba favorable ha encontrado, en la práctica, dificultades para aplicarse derivadas del desconocimiento de las mujeres de sus derechos y de los reducidos presupuestos del IDA para adquisición de tierras. Pese a ello, la voluntad política de incorporar la perspectiva de género, en los lineamientos del sector agropecuario y del ambiente, se manifiesta en la creación, en junio de 1997, de la Unidad de género en la secretaría ejecutiva de planificación sectorial agropecuaria (SEPSA), la que se convierte en ente rector de las políticas de género en el sector. La misma función es asumida en el sector ambiental por la Oficina ministerial de la mujer. Hasta ese año, la documentación oficial hacía referencia a "los campesinos" como un grupo homogéneo, englobando a productoras y productores bajo el mismo rubro, sin hacer una alusión directa a la mujer (SMD-FAO, 1997), situación que luego experimentó un cambio.

En las regulaciones legales actuales en materia de tierras, uno de los elementos que más llama la atención es la incorporación del lenguaje no sexista y, por lo tanto, la referencia expresa en femenino y masculino a los beneficiarios de los programas. Así sucede, por ejemplo, en el Reglamento autónomo para la administración de los fondos asignados para crédito rural en el Instituto de desarrollo agrario, de marzo de 2008, y en el Reglamento autónomo para la adquisición de tierras, en los cuales se hace referencia expresa a los "adjudicatarios y adjudicatarias", "beneficiarios y beneficiarias" y "propietarios y propietarias".

El Salvador: políticas y metas concretas en marcha para las mujeres rurales

Como respuesta a las demandas y a la presión cada vez más apremiante de las organizaciones campesinas, se creó en 1975

46 Resolución de la Sala Constitucional No. 346-94 de las 15:42 horas del 18 de enero de 1994

el Instituto salvadoreño de transformación agraria (ISTA)[47], aunque inicialmente su trabajo fue muy limitado. Por ello, solo puede hablarse de la existencia y el funcionamiento de programas para distribuir tierras en El Salvador, a partir de la reforma agraria que comenzó en 1980 y, luego, con el Programa de transferencia de tierras (PTT) creado en el marco de los Acuerdos de Paz de 1992.

La Reforma agraria de 1980 quedó contenida en los Decretos legislativos 153 y 154, y se programó para ser desarrollada en tres fases. En la fase I se afectó las propiedades mayores de 500 hectáreas, mediante acciones llevadas a cabo por el ISTA. En la Fase II se pretendía intervenir tierras de 100 a 500 hectáreas, pero esta fase no se ejecutó conforme a lo planeado; más tarde, los propietarios de las explotaciones comprendidas en dichas extensiones, apoyándose en el Artículo 105 de la Constitución Política de 1983, lograron una modificación legal para establecer un límite en 245 hectáreas, con lo que "se eliminaron por completo las posibilidades de distribución de propiedades comprendidas dentro de este rango" (Funde, 2009:6).[48] En la Fase III, que fue ejecutada por la Financiera nacional de tierras agrícolas (FINATA)[49], se buscaron las tierras que en ese momento estuvieran siendo trabajadas por productores, bajo sistemas de arrendamiento o aparcería, y se les dio la posibilidad de adquirir las tierras que alquilaban.[50]

El énfasis de esta reforma agraria estuvo en la "distribución de tierras y no en el seguimiento y apoyo a la producción y acceso a crédito" (Navas, 1999); sus resultados son discutibles pues, para algunos autores como Álvarez y Chávez (2001:36, 37, citado en FUNDE, 2009:10), no se obtuvieron los objetivos económicos y sociales esperados, y la meta de desconcentración de la tierra no se alcanzó puesto que el 54,2% de las tierras quedó en manos del 2,8% de propietarios de fincas.

La participación de las mujeres en estos procesos de reforma también fue muy limitada. Son pocos los datos que existen en El Salvador por sexo pero, en la poca información disponible, se hace evidente que las mujeres rurales tuvieron un acceso más limitado a títulos de propiedad que los hombres. En la Fase I de la reforma agraria sobre propiedades de más de 500, hectáreas solamente un 11,7% de mujeres fue beneficiado frente a un 88,3% de hombres. En la Fase III, sobre 100 hectáreas, se benefició a 10,5% de mujeres en contraste con un 89,5% de hombres (Navas, 1999).

A comienzos de la década de los noventa, el Gobierno de El Salvador estableció el Banco de Tierras con el fin de otorgar créditos a agricultores pobres para la compra de tierras, de manera que se diera continuidad a la distribución de ellas iniciada por FINATA. Sin embargo, a partir de 1992 se le asignó al Banco de Tierras la función de canalizar el financiamiento para la compra de tierras a excombatientes y población civil contemplada en los Acuerdos de Paz firmados en enero de ese año; fue así como se inició el segundo momento más importante para la reforma agraria en El Salvador: la puesta en marcha del Programa de transferencia de tierras (PTT).

Este programa estuvo orientado a la reinserción de los actores que habían intervenido en el conflicto armado y, por eso, se dirigió especialmente a los excombatientes y a la población civil que sirvió de apoyo a la guerrilla del Frente Farabundo Martí para la liberación nacional (FMLN) y a la Fuerza Armada de El Salvador (FAES). Como lo señala Navas (1999), *"en las negociaciones que condujeron a estos acuerdos el acceso de las mujeres a la tierra inicialmente no se había contemplado, y su inclusión sólo se logró gracias al esfuerzo concertado de las mujeres de alto rango del FMLN y la campaña nacional liderada por la organización Mujeres por la dignidad y la vida (Las Dignas) en 1993"*. El PTT inicialmente buscaba beneficiar solamente a cabezas de hogar pero, mediante la campaña Las Dignas, se argumentó que se debía conceder prioridad a las cabezas de familia femeninas y que, en el caso de las parejas, cada miembro debería recibir su propio título de tierra. Esto tuvo algunos problemas de implementación debido a la resistencia de algunos funcionarios en la inclusión de las mujeres, por lo que, durante algún tiempo, las listas de beneficiarios continuaron haciéndose con los grupos familiares. Luego se dio un giro que tuvo como resultado que de 18.934 beneficiarios que obtuvieron parcelas individuales por medio del PTT hasta marzo de 1996, el 33,4% eran mujeres, cifra que subió a 35% en 1998 (Navas, 1999:20).

En relación con el PTT, un estudio en algunos departamentos mostró que no hubo discriminación abierta en la distribución de tierras, aunque sí diferencias en el trato dado a las mujeres, porque a ellas se les asignaron las tierras de menor calidad. Otro factor que afectó el acceso a tierras de las

47 El ISTA fue creado mediante el Decreto legislativo N°: 302 de 26 de junio de 1975.

48 Ver Decreto legislativo 895 de 18 de febrero de 1988, conocido como Ley especial para la afectación y destino de las tierras rústicas excedentes de las 245 hectáreas.

49 Este organismo funcionó entre 1984 y 1990, año en que fue liquidado y remplazado por el Banco de Tierras.

50 El fundamento fue el Decreto 207

mujeres fueron algunos puntos de vista de las propias mujeres, quienes decidieron no pedir tierras porque se consideraban incapaces de asumir la responsabilidad de pagar los créditos debido a lo avanzado de su edad o a inexperiencia en las labores agrícolas (Navas, 1999). Según León y Deere (2000), aunque es seguro que una proporción mucho mayor de mujeres se benefició del PTT con los acuerdos de paz que bajo la anterior reforma agraria, se afirma que la mayor parte de los beneficiados fueron cabezas de familia y siguió dándose discriminación contra la mujer. En todo caso, el principal avance del PTT en relación con las mujeres fue el haber establecido por primera vez la posibilidad de titulación de parcelas de manera individual para hombres y mujeres de una misma pareja, siendo este el único país donde se ha contemplado una alternativa así, aunque, en la práctica, esto no haya dado mayores resultados y las propias mujeres sigan prefiriendo muchas veces la titulación conjunta a la individual.

Como parte de los Acuerdos de Paz, el gobierno se comprometió a promulgar un nuevo Código agrario en 1993, en cuyas versiones preliminares se incluyeron varias disposiciones favorables a la equidad de género. Así, por ejemplo, se estipuló que, cuando un miembro del grupo familiar celebra un contrato agrario, se entiende que este beneficia a toda la familia, aunque la propiedad solo aparezca a nombre de uno de ellos. También se insistió en que, en los casos de adjudicación, el título debe estar a nombre de ambos cónyuges o compañeros o a nombre de la persona responsable del hogar. Finalmente, también se contempló que, en caso de disolución de los lazos maritales o al abandono por parte de quien figura en el contrato de arrendamiento o en la adjudicación de la parcela, no se debe penalizar a los demás miembros del grupo familiar. Otra de las propuestas fue incluir en la redacción lenguaje no sexista. Sin embargo, la aprobación de este Código agrario no se ha llevado a cabo; la concentración de la tierra sigue siendo muy elevada y sigue teniendo un fuerte impacto sobre las mujeres rurales que resultan siendo doblemente marginadas, precisamente por el modelo patriarcal que hace que sobre ellas recaigan doblemente las desigualdades sociales.

En 1991 se expidió la Ley del Régimen especial del dominio de la tierra comprendida en la reforma agraria[51] y, en 1996, la Ley del régimen especial de la tierra en propiedad de las asociaciones cooperativas comunales y comunitarias,[52]que faculta a los beneficiarios de reforma agraria a vender libremente sus tierras y les permite a los productores agrícolas deducir de la venta de la tierra el valor de los saldos en mora con el sistema financiero u otra institución del Estado. De esta manera, las que antes eran tierras de reforma agraria se colocaron en el mercado.

En la actualidad, como ya no existen programas de entrega de tierras o procesos de reforma agraria, las formas de acceso a la tierra son la herencia y la compra directa. El INSTA está dedicado prácticamente a resolver los casos de titulación que todavía no se han podido legalizar. Además, ejecuta programas de apoyo técnico y de desarrollo productivo para los beneficiarios de las reformas agrarias, esto mediante programas de cooperación internacional (Martínez, 2010).

De otro lado, es importante resaltar algunos instrumentos de política pública que consideraron de manera expresa a las mujeres rurales. En 1997 se adoptó la Política nacional de la mujer (PNM) con sus planes de acción (1997-1999; 2000-2004; 2005-2009). En el último plan se reconoció que las mujeres rurales *"se encuentran en condiciones de desarrollo más desfavorables que las que viven en el área urbana, ya que ellas tienen menor acceso a la formación para la inserción productiva, a los servicios básicos, al manejo y al control de los recursos"* lo que *"hace más difícil su integración al mundo laboral remunerado, por lo que necesitan mayor apoyo desde las políticas sociales y económicas"* (ISDEMU-PNM, 2005:20). Para hacer frente a esta situación, en la PNM se definió como objetivo específico *"mejorar la condición y posición de las mujeres en las áreas rurales, promoviendo sus derechos de propiedad y el acceso a la tierra, al crédito, a la asistencia técnica, al empleo, a los mercados, al comercio y a la capacitación, y actualizar la normativa agraria para promover la seguridad jurídica de las mujeres sobre los recursos naturales y productivos"*, mediante siete líneas estratégicas, cuyo principal ejecutor es el Ministerio de Agricultura y Ganadería: *"1. Actualizar la normativa agraria para promover la seguridad jurídica de las mujeres sobre los recursos naturales y productivos. 2. Propiciar el acceso igualitario de mujeres y hombres rurales a los mercados locales e internacionales para mejorar sus condiciones de producción, productividad y competitividad. 3. Institucionalizar el enfoque de género como variable de análisis socioeconómico en los procesos de planificación estratégica y operativa. 4. Promover la incorporación del enfoque de género en el sistema de educación agropecuaria formal y no formal. 5. Promover la participación de las mujeres en las estrategias de seguridad alimentaria, desarrollo agropecuario, rural, forestal, pesquero y agroindustrial. 6. Crear condiciones para el acceso igualitario y equitativo de las mujeres y de los hombres rurales a los recursos productivos. 7. Contribuir a mejorar la condición y elevar la posición de las mujeres rurales por medio de programas interinstitucionales integrales priorizando en jefas de hogar."*

51 Decreto legislativo No. 747 de 12 de abril de 1991

52 Decreto legislativo No.719 de 30 de mayo de 1996.

Finalmente, otro elemento por destacar es el fenómeno migratorio expresado en los elevados flujos de población de las zonas rurales a la ciudad, pero también hacia el extranjero, especialmente a Estados Unidos, donde se encuentra una comunidad de salvadoreños de alrededor de 2,5 millones de personas que envían remesas familiares a sus comunidades de origen. En algunos casos, las remesas familiares pueden constituir un 40% del ingreso familiar.

En las zonas rurales, esto ocasiona que exista, por un lado, un incremento en la plusvalía de los terrenos, en especial porque los migrantes están dispuestos a pagar un valor por encima del mercado por aquellas tierras ubicadas en su lugar de origen, lo que incrementa la especulación y presiona a una alza en el precio de las tierras. Por lo general, estas poblaciones que migran no son dueñas de una propiedad en el país, porque sus ingresos no les permitían acceder a este recurso pero, mediante la migración, ellas adquieren la capacidad para invertir en la compra de estos activos que se revalorizan (Martínez, 2010). Por otro lado, los proyectos turísticos en algunos municipios, también han contribuido a incrementar el valor de las tierras.

Guatemala: los Acuerdos de paz con mayor enfoque de género

La reforma agraria en Guatemala arrancó con la Ley de transformación agraria (Decreto 900/1952) y, luego, con la creación del Instituto Nacional de transformación agraria (INTA) (Decreto 1551/1967). La Ley de reforma agraria estipuló mecanismos de expropiación para tierras no cultivadas de fincas particulares y parcelación para fincas nacionales del gobierno. La tierra expropiada de fincas privadas sería dada en propiedad particular o en arrendamiento vitalicio, según los deseos del receptor; en último caso, a la muerte del beneficiario, su familia recibiría trato preferencial para arrendar la misma tierra. Las fincas nacionales serían distribuidas solo en arrendamiento vitalicio, lo cual se esperaba evitaría que los grandes terratenientes recuperaran rápidamente las parcelas dadas a los campesinos (Rodríguez, s.f.). En ese entonces, el concepto que se tenía era el de patrimonio familiar agrario; en él se le otorgaba la titularidad de la tierra al hombre y solo se le reconocía a la mujer esa titularidad en condiciones especiales, por ausencia o muerte del hombre o cabeza de la familia.[53] Cuarenta años después, se consideró que era imposible seguir sosteniendo esa institucionalidad caracterizada por la "corrupción, el desorden y el descontrol" (Cabrera, 2002:21).

El proceso de transición en Guatemala de los programas de reforma agraria hacia mecanismos de redistribución de tierras, por medio del mercado, estuvo marcado por los Acuerdos de Paz suscritos entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad revolucionaria guatemalteca (URNG) en 1997, acuerdos que, en comparación con los suscritos en Nicaragua y El Salvador, tuvieron un mayor enfoque de género (Deere, León, 2000). Como parte de los Acuerdos de Paz se creó una comisión sobre los derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas. Esta comisión tenía como fin diseñar y proponer acciones e instrumentos legales, así como procedimientos administrativos e institucionales, para dar una solución a la demanda de tierras de los campesinos pobres y sin tierras (Molina, s.f.).

En el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria[54] se enfatiza la importancia de la participación de las mujeres en el desarrollo económico y social y la obligación del Estado de promover la eliminación de toda forma de discriminación contra ellas. Particularmente, en el literal a) del Artículo 13 se establece que el Gobierno se compromete a tomar en cuenta la situación económica y social específica de las mujeres, al establecer estrategias, planes y programas de desarrollo, y a formar el personal del servicio civil en el análisis y la planificación basados en este enfoque. En él se incluye: *"(a) Reconocer la igualdad de derechos de la mujer y del hombre en el hogar, en el trabajo, en la producción y en la vida social y política y asegurarle las mismas posibilidades que al hombre, en particular para el acceso al crédito, la adjudicación de tierras y otros recursos productivos y tecnológicos."* Igualmente, los incisos f) y g) del numeral 13, referidos a la participación de la mujer en el desarrollo económico y social, garantizan su derecho a la organización y la participación en igualdad de condiciones con el hombre, en los niveles de decisión y poder de las instancias locales, regionales y nacionales. Asi mismo, se promueve la participación de las mujeres en la gestión gubernamental, especialmente en la formulación, ejecución y control de los planes y políticas gubernamentales (Moreno, 2009).

El Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas reconoce la vulnerabilidad e indefensión de la mujer indígena debido a la doble discriminación de la que es objeto, como mujer y como indígena, con el agravante de una situación social de particular pobreza y exclusión.[55]

53 Todas estas disposiciones fueron después derogadas por el Decreto Ley 24/1999.

54 Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria. Sustantivo. México, D. F., a 6 de mayo de 1996.

55 Acuerdo de identidad y derechos de los pueblos indígenas. Sustantivo México, D.F., 31 de marzo de 1995

También resulta relevante, para la situación de las mujeres, el Acuerdo para el reasentamiento de las personas desarraigadas, en el cual se establece la protección de las familias encabezadas por mujeres, de las viudas y de los huérfanos y les otorga prioridad, en la distribución de tierra, a las jefas de hogar, aunque no se menciona la titulación conjunta.[56] La atención a los problemas de las mujeres se debió, por una parte, a la participación de sus organizaciones durante las negociaciones y por otra, a la presión de organizaciones internacionales, como ACNUR, la que apoyó y acompañó a los grupos de refugiadas, en especial las de México, en sus reivindicaciones por el reconocimiento como propietarias de tierras, por la participación en igualdad de derechos que los hombres en las cooperativas y las solicitudes de crédito, por la especial consideración a las madres solteras y a las mujeres divorciadas o abandonadas y por el apoyo para las esposas o compañeras de hombres detenidos-desaparecidos que eran los titulares de las tierras.

El Congreso de la República, en mayo de 1999, emitió el Decreto Ley No.24/1999, para crear el Fondo de tierras (FONTIERRA), un organismo descentralizado del Estado encargado de facilitar el acceso a la tierra a campesinos pobres, así como de generar las condiciones para un desarrollo rural sostenible, por medio de proyectos productivos eficientes y competitivos. En el proceso previo a su aprobación, las mujeres habían exigido que se las mencionara explícitamente como beneficiarias potenciales, se eliminara la referencia a los jefes de hogar y se concediera tierra y crédito a las parejas de manera conjunta y sin distinción de su estado civil, elementos que fueron incluidos en la versión aprobada.

De acuerdo con lo establecido en esa ley, el acceso a la tierra se realizaría con base en mecanismos de mercado; el FONTIERRA debía promover la accesibilidad de recursos para el financiamiento de la compra de tierras a los grupos de beneficiarios. Específicamente, tiene como uno de sus objetivos *"definir la política y promover programas para facilitar el acceso de las mujeres al crédito para la compra de tierras y proyectos productivos relacionados con la misma"* (Art. 3). El papel del Fondo sería el de facilitar las transacciones y brindarles financiamiento (a modo de crédito o subsidio) a los beneficiarios para la compra y, posteriormente, para apoyarlos en la creación de empresas productivas. El monto y las condiciones del crédito serían otorgados de acuerdo con las características específicas de las tierras y las empresas por financiar en cada solicitud, de modo que su recuperación se asegura. Por su parte, el subsidio sería utilizado como capital inicial de trabajo para compensar la falta de liquidez de los beneficiarios al momento de comenzar la empresa.

Con respecto a los beneficiarios de FONTIERRA, la ley estableció que serían todos aquellos campesinos y campesinas sin tierra, con tierra insuficiente y en situación de pobreza, *"salvo por aquellos casos en que la familia beneficiaria tiene un padre o madre solteros, los títulos se deben expedir a nombre de la pareja o convivientes que sean los jefes de la familia beneficiaria"* (DL 24/1999, Art.20). De igual forma, se determinó que los campesinos y campesinas serían considerados individualmente así como en organizaciones, tanto para el acceso a la tierra como para la creación de empresas productivas, y de manera transitoria se dio prioridad en el acceso a la población desarraigada por el enfrentamiento armado interno, *"con especial énfasis en familias dirigidas por madres solteras y viudas"* (Íbid. Art.47).

Finalmente, hay que mencionar que, en el mismo año en que se promulgó la Ley del Fondo de tierras, se aprobó la Ley de dignificación y promoción integral de la mujer (Decreto Ley No.7/1999), la cual constituye un instrumento tendiente a la incorporación de la mujer en la vida económica, política y social que establece una serie de medidas para favorecer la plena garantía de los derechos de las mujeres. En relación con el acceso a la tierra, la ley propicia que el Estado promueva la equidad de derechos de la mujer respecto de la *"propiedad, adquisición, gestión, administración, goce y disposición de los bienes tanto a título gratuito como oneroso."* (Art.8-b-3). Igualmente, se plantean como acciones específicas, por desarrollar por el Estado, la participación de las organizaciones de mujeres, la revisión y la propuesta de modificaciones normativas de usos, mecanismos y prácticas en materia de prestaciones familiares, crédito bancario, proyectos de desarrollo y acceso a la tierra, así como la eliminación de disposiciones legales o prácticas discriminatorias que afecten a las mujeres solas o jefas de familia para acceder a estos bienes y servicios (Art.22-a). Se establece, además, que *"el Instituto nacional de transformación agraria o cualquier otra institución del Estado que conceda tierra en propiedad, posesión, arrendamiento, patrimonio familiar u otra manera deberán velar por que la situación y demandas de las mujeres jefas de hogar sean atendidas"* (Art.22-b).

56 Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado. Sustantivo. Oslo, Noruega, 17 de junio de 1994.

En otras normas dictadas con posterioridad, se ha seguido consagrando expresamente la promoción de los derechos de las mujeres, como en el caso de la Ley de consejos de desarrollo urbano y rural (Decreto 11/2002), basada en los principios de equidad de género, participación democrática y respeto a la convivencia multicultural y étnica, lo que se materializa con la inclusión de las organizaciones de mujeres en los Consejos, en los niveles nacional, regional, departamental y municipal.

Como se observa, hay un marco normativo muy importante y un mandato para que aquellas normas que aún discriminan sean revisadas. No obstante, la falta de un adecuado financiamiento para los programas de acceso a tierras y la difícil situación del sector agrícola hacen que, a pesar de este marco normativo, las mujeres rurales guatemaltecas sigan enfrentando grandes obstáculos para lograr un pleno acceso a la tierra.

Honduras: país pionero de la inclusión del lenguaje no sexista

Como en los demás países de Centroamérica, ante la precariedad del campesinado en la década de los sesenta y sus reclamos de tierras, se empezaron a gestar procesos de reforma agraria. Mediante el **Decreto Ley No. 69/1961**, **se creó el Instituto nacional agrario (INA)**, al que se otorgó la facultad, entre otras, de preparar el proyecto de Ley de la reforma agraria, la cual fue aprobada en 1962 (Decreto Ley No.2/1962); ella preveía una distribución de las tierras que no cumplieran con la función social de la propiedad.

En 1972, se dio el Decreto No.8, mediante el cual se adoptaron medidas como conceder temporalmente al campesino el uso de las tierras nacionales y ejidales disponibles que se hallaran en poder del INA y que fueran aptas para labores agrícolas, solicitar a los propietarios o poseedores de tierras aptas para la agricultura que, en forma voluntaria, temporal y gratuita, las pusieran a disposición del Instituto nacional agrario, y tomar en arrendamiento las tierras que fueran necesarias para alcanzar los fines del decreto. Los propietarios o poseedores de tierra que, a juicio del Instituto, no estuviera siendo adecuadamente aprovechada, quedaban obligados a celebrar con ese Instituto los contratos correspondientes (INA, 2010).

En 1974, bajo el gobierno de la dictadura militar, se introdujeron algunas modificaciones al marco legislativo agrario, mediante el Decreto No.170 que entró a regir el 14 de enero de 1975. En él se establecía topes de propiedad y se autoraba la expropiación de tierras ociosas, con compensación. El decreto incluía algunas disposiciones favorables a las mujeres como la garantía explícita de los derechos a la tierra de viudas y otras jefas de hogar, contenida en el Artículo 79, y daba prioridad a las mujeres jefas de hogar, en vez de a los jefes hombres y a los solteros, si la mujer también había explotado la tierra bajo formas indirectas de tenencia o era trabajadora agrícola asalariada (Artículo 81). Sin embargo, a las mujeres solteras sin dependientes se las discriminó, en comparación con los hombres solteros, pues se incluyó a estos entre los beneficiarios potenciales si tenían más de 16 años, independientemente de que fueran o no padres y jefes de hogar.

Entre 1973 y 1977, se distribuyeron 120.000 hectáreas y, en las tres décadas de vigencia de los mecanismos de reforma, *"se adjudicaron en total 409.000 hectáreas que corresponden al 12,3% de la tierra con vocación rústica del país, beneficiando a un total de 60.000 familias campesinas que representan el 13% de las familias rurales"* (Campaña global por la reforma agraria, 2000). Los datos sobre las mujeres beneficiadas indican que estas constituían solo el 3,8% de los 33.203 beneficiarios (Callejas, 1983: 3).

En 1992, en un agitado debate nacional, se promulgó la Ley para la modernización y el desarrollo del sector agrícola (LMDSA) (Decreto 31/1992) y, luego, otras leyes vinculadas: Ley de cajas de ahorro y crédito rural (Decreto 201/1993), Ley del fondo de tierras (Decreto 199/1993) y Ley especial de inversiones agrícolas y generación de empleo rural (Decreto 322/1998), que conformaron el nuevo marco legal para las grandes transformaciones del sector rural que inauguraron la década del noventa. Entre los principales cambios operados con la nueva ley se destacan: i. El hecho de que la reforma agraria haya dejado de ser el quehacer fundamental del Estado para sustituirla con la promoción del mercado de tierras rurales. ii. La contrarreforma que se propició al quedar los grupos campesinos en libertad de enajenar las tierras obtenidas bajo el anterior marco legal. iii. El cambio en el concepto de tierras eficientemente trabajadas, para favorecer la gran propiedad con cierta inversión en ganadería (COCOCH, s. f.).

La norma de 1992 modificó el Decreto 170/1974 y, en particular, los Artículos 79 y 84 que, desde entonces, se redactaron en lenguaje no sexista. El nuevo Artículo 79 disponía que:

"Para ser adjudicatario o adjudicataria de tierras de la reforma agraria, se requiere que los campesinos, hombres o mujeres, reúnan los requisitos siguientes:

a) Ser hondureño por nacimiento, varón o mujer, mayor de dieciséis años si son solteros, o de cualquier edad si son casados o tengan unión de hecho, con o sin familia a su cargo, y en estos casos, el título de propiedad sobre el predio se extenderá a nombre de la pareja, si esta así lo solicita;

b) Tener como ocupación habitual los trabajos agrícolas y residir en el área rural; y

c) No ser propietario o propietaria de tierras o serlo de una superficie inferior a la unidad agrícola familiar."

Así, por primera vez las mujeres o los hombres solteros mayores de 16 años podían ser beneficiarios de la reforma, independientemente de que fueran o no jefes de hogar, y se eliminó la restricción de que solo las mujeres madres podían ser beneficiarias. Adicionalmente, en el Artículo 81, las mujeres campesinas con familia a su cargo quedaron en el tercer nivel de prioridad para las adjudicaciones, luego de los arrendatarios, medieros, aparceros, colonos, demás personas vinculadas a la explotación indirecta del predio y campesinos asalariados, y antes de los varones campesinos con familia a su cargo. La legislación reformada también estableció que la cónyuge o compañera tenía el primer derecho de sucesión a la tierra concedida bajo la reforma agraria (Artículo 84). Sin embargo, en relación con la titulación conjunta, la LMDSA resultó regresiva pues, aunque se mantuvo la posibilidad de titular a los dos miembros de la pareja, esto se dejó potestativo, a solicitud de la pareja, lo cual es mucho menos eficaz que establecerlo de manera obligatoria.

En la práctica, la nueva ley propició muchas ventas de tierras de las cooperativas, en parte por las deudas que tenían, para deshacerse de los excesos que podían ser expropiados y por presión de los empresarios locales y de las multinacionales (Thorpe, 1996, citado en Deere y León, 2000:197). Esto no tuvo impacto directo muy fuerte sobre las mujeres porque ellas no habían sido beneficiarias de las adjudicaciones bajo la reforma agraria, pero sí sintieron un efecto indirecto por las decisiones de sus maridos o compañeros de vender las tierras, a las cuales en algunos casos se opusieron (Deere y León, 2000:197). Pero lo que sí tuvo impactos directos muy regresivos fue el hecho de que la titulación conjunta se dejara como medida optativa, pues así su aplicación fue prácticamente nula en primer lugar, por la enorme dificultad que tienen los funcionarios para aplicar estas disposiciones, incluso en los países en que la titulación conjunta es obligatoria (así lo ilustran las experiencias de Colombia y Nicaragua en la materia). En segundo lugar, muchas veces las mujeres rurales desconocen los contenidos legales y, por eso, es mucho más difícil que ellas directamente lo soliciten; así la falta de obligatoriedad hace prácticamente nugatoria la medida.

En los años más recientes, en Honduras se han tomado algunas medidas en relación con la inclusión del enfoque de género en las políticas públicas. En el año 2000, el Consejo de desarrollo agrícola aprobó la Política para la equidad de género en el agro hondureño (PEGAH) y, desde entonces, han surgido otros documentos como la Política nacional de la mujer, en el año 2002, y la Política de equidad de género para el manejo de los recursos naturales y ambientales, aunque se ha criticado que han sido documentos desarticulados y con pocos niveles de coordinación entre sí (Lara, 2009). En el 2004, el Congreso Nacional aprobó la Ley de igualdad de oportunidades para la mujer (Decreto 34/2000) que estableció una serie de medidas, en diversos ámbitos, en la lucha contra la discriminación y por la igualdad entre hombres y mujeres, entre los que se contempla expresamente, como prioridad, el tema de tierras (Art.1). Adicionalmente, esta ley establece el reconocimiento como patrimonio familiar de los inmuebles urbanos o rurales adquiridos por los usuarios finales de los programas de interés social o de titulación de tierras, financiados directa o indirectamente por el Estado, y establece la obligación de inscribir los títulos a nombre de ambos cónyuges o de las personas que convivan bajo el régimen de unión de hecho, incluso si esta no está legalmente reconocida (Art.73); de esta manera Honduras transitó hacia la obligatoriedad de la titulación conjunta. También, se establece una preferencia hacia la mujer campesina jefa de hogar en la obtención de préstamos para vivienda y que esta gozará de los beneficios de la Ley de Reforma agraria en igualdad de condiciones que el hombre (Art.74).

Igualmente, se han adelantado esfuerzos para modernizar el sistema de administración de tierras, potenciar la titulación,

especialmente a grupos étnicos, y brindar alternativas en el acceso a la tierra vía mercado. En este marco, uno de los programas más importantes es el Programa de acceso a la tierra (PACTA), creado con el fin de mejorar el acceso de los campesinos y las campesinas a los activos productivos, incluidos financiamiento, asistencia técnica, mercados y tierra, como elementos básicos para la reducción de la pobreza y la creación de condiciones de desarrollo en el medio rural del país; pero el programa no tiene un adecuado enfoque de género ya que sus beneficiarios son familias.

México: el potencial colectivo hacia atrás de una revolución

La historia normativa reciente, en relación con la tenencia de la tierra en México, comienza con la revolución mexicana bajo el lema "Tierra y Libertad". La Constitución de 1917, pionera en la consagración de derechos sociales, disponía en su Artículo 27-1 que *"la propiedad de las tierras y aguas, comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ella a los particulares, constituyendo la propiedad privada"* (C.P. 1917, texto original). Más adelante, el mismo Artículo 27 señalaba que *"la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales… con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública… En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos;… para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer… la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades… Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación"*.

Esta reforma agraria de 1917 resultó en la asignación de formas de propiedad social, mediante los terrenos ejidales y los terrenos comunales y, de esta manera, se lograron importantes avances en la distribución de la tierra y en el reconocimiento a comunidades tradicionales de sus derechos sobre el territorio. En el régimen ejidal, aunque a cada ejidatario se le asignaba una parcela para trabajar, los derechos colectivos sobre la tierra ejidal eran indivisibles y la única forma de transferirlos era por herencia, a la esposa del ejidatario y sus hijos, por lo que el derecho de las mujeres a la tierra se obtenía principalmente por medio de este mecanismo. Además, la igualdad de derechos agrarios entre hombres y mujeres se hizo expresa en una reforma a la ley agraria en 1971, con la que, además, las mujeres adquirieron voz y voto en los órganos internos de decisión del ejido, aunque solo ocuparon el 5,2% de estos cargos. Antes de 1971, solo podían ser ejidatarias las mujeres cabeza de familia a falta de un hombre y siempre que tuvieran hijos que mantener.

En 1992, en el contexto regional de liberalización económica que se vivió en toda la América Latina, se produjo una enmienda al Artículo 27 de la Constitución de 1917 y se promulgó una nueva ley agraria. Con la reforma, se introdujo la desregulación de los mercados de productos agrícolas, se permitió que las formas sociales de propiedad (ejidal y comunal) entraran en el mercado, se alentó la inversión privada y se crearon nuevos tipos de propietarios como las empresas; estas podían poseer tierras hasta 25 veces más que las personas individualmente consideradas y ampliar los límites en el tamaño de las propiedades para revertir el minifundio (ONU-Hábitat, 2005b). Así, se facilitó una contrarreforma agraria, en la que el ejido perdió su carácter colectivo, y pasó a considerarse propiedad privada individual susceptible de ser negociada bajo ciertos procedimientos. En la medida en que, sobre las parcelas adjudicadas individualmente a cada ejidatario(a), el titular tenía el derecho absoluto a tomar decisiones sobre su tierra, aún si su familia no estuviese de acuerdo, las mujeres por supuesto se vieron afectadas.

La Ley agraria de 1992 se centra en la tierra del ejido, "relegando la tierra comunal y evitando previsiones específicas relacionadas con los derechos de los indígenas a la tierra" (ONU-Hábitat, 2005). Tampoco reconoce explícitamente la igualdad de derechos de las mujeres a la tierra pero especifica, en su Artículo 12, que *"son ejidatarios los hombres y las mujeres titulares de derechos ejidales"*. No obstante, al abrirse la posibilidad de venta de las parcelas ejidales, el patrimonio familiar pasa a convertirse en propiedad individual del ejidatario, y las mujeres poco pueden hacer frente a esta decisión. Conforme a la norma, si un ejidatario decide vender su parcela, su cónyuge o compañera y sus hijos tienen la primera opción de compra, pero solo tienen treinta días para ello. Teniendo en cuenta los bajos ingresos de las mujeres campesinas, es dudoso que muchas puedan acceder de esta manera a la tierra que sus esposos decidan vender.

La ley dispone que el titular del derecho ejidal puede designar a quien lo va a suceder en la parcela y demás derechos inherentes (Art.17), pero no es obligatorio que incluya a su cónyuge o concubina antes que a los hijos e hijas, ascendientes o cualquier otra persona, pues el orden queda a la libre elección. Solo cuando el ejidatario no designa a sus sucesores, la ley dispone que el orden de preferencia sea (Art.18): primero, el cónyuge; en segundo lugar, la concubina o concubinario; luego, uno de los hijos del ejidatario; enseguida, los ascendientes y, por último, cualquier persona.

Entre las disposiciones de la nueva ley, la única que puede catalogarse como beneficiosa para las mujeres es el Artículo 48 que establece que si un ejidatario ha estado ausente por más de

cinco años, la persona que haya quedado en la parcela puede reclamarla. Así, cuando los hombres han emigrado y no regresan en dicho lapso, las mujeres podrían entonces tener allí esa posibilidad. El Artículo 71 de la ley también se refiere a una figura para las mujeres, las Unidades agrarias industriales (UNAIM), que son determinadas voluntariamente por la Asamblea de cada ejido.

Después de la reforma de la legislación de 1992, las demandas de las mujeres rurales se hicieron visibles en el proceso de negociación, adelantado por los indígenas de Chiapas desde el levantamiento armado, en 1994, del EZLN, con el gobierno nacional. Así se reivindicó, con la derogatoria del nuevo Artículo 27 de la Constitución, el respeto por el derecho de herencia de las mujeres y la repartición equitativa de las tierras. A nivel mundial, el movimiento zapatista ha sido ejemplo del protagonismo de las mujeres en las gestas revolucionarias.

Otras leyes importantes vigentes relacionadas con el aprovechamiento de los terrenos son: i. La Ley general de equilibrio ecológico y protección al ambiente que establece disposiciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y el desarrollo sustentable; esta ley estipula que es esencial en la política ecológica nacional la participación de las mujeres en la protección del medio ambiente y en el desarrollo sostenible. ii. La Ley de expropiación federal. iii. La Ley de planeación que establece normas y lineamientos para organizar un sistema de planificación democrática del desarrollo nacional. iv. La Ley general de bienes nacionales que regula lo relacionado con los terrenos de propiedad pública federal y establece las bases para realizar concesiones a particulares para el aprovechamiento de los bienes propiedad de la Nación. v. el Código civil federal y los códigos civiles de cada uno de los estados de la República

Finalmente, algunas otras normas que se refieren de manera específica a las mujeres rurales son la Ley de desarrollo rural sustentable (reforma de 2007) que incluye programas de igualdad de género y programas para la mujer, y otorga prioridad a las unidades productivas y a grupos de mujeres en las actividades de las asociaciones rurales (FAO, s.f.) y la Ley general para la igualdad entre hombres y mujeres del 2006 que, aunque no contiene elementos referidos al acceso a la tierra, sí establece que los municipios deben *"fomentar la participación social, política y ciudadana dirigida a lograr la igualdad entre mujeres y hombres, tanto en las áreas urbanas como en las rurales"* (Art.16-V).

Nicaragua: El largo camino recorrido hasta el establecimiento de un fondo de tierras para mujeres

La Revolución Sandinista volvió a colocar la reforma agraria en la agenda política en Centroamérica. En 1979 se inició en Nicaragua la confiscación de tierras propiedad de Somoza y sus allegados y, en 1981, mediante el Decreto 782, se dio un marco legal para hacerlo. Para cuando los sandinistas dejaron el poder en 1990, más de 5.000 fincas que representaban casi tres millones de hectáreas habían sido expropiadas y redistribuidas (Kaimowitz, 1986:386, citado en Deere y León, 2000). Esta reforma agraria, además, fue la primera en Latinoamérica que incluyó a las mujeres en sus objetivos iniciales. La ley de reforma agraria de 1981 estableció que ni el sexo ni la relación de parentesco podían limitar la posibilidad de ser beneficiario de adjudicación de tierras. Además, la Ley de cooperativas agrícolas estipuló, como uno de sus objetivos, promover la participación activa de las mujeres y su incorporación en las cooperativas en las mismas condiciones que los hombres.

No obstante, la experiencia sandinista muestra que la existencia de marcos normativos y políticas estatales que favorezcan la inclusión de las mujeres como beneficiarias de los programas públicos, "es una condición necesaria pero no suficiente para garantizar su acceso a la tierra" (Deere y León, 2000:123). Las cifras así lo revelan: entre 1979 y 1989, las mujeres que se beneficiaron directamente de la reforma agraria sandinista solo representaron el 9,7% del total de beneficiarios, el 11% de los miembros de las cooperativas, y constituyeron el 8% del total de personas a las que se adjudicaron parcelas individuales. Otros estudios coinciden en que, durante la década de los ochenta, las tierras fueron masivamente asignadas a los hombres, siendo las mujeres beneficiadas solo en un 10% (FAO, 2007:123).

En 1990, el gobierno de coalición liderado por Violeta Chamorro empezó a implantar el modelo neoliberal y a revertir muchas de las políticas impulsadas en la era anterior, lo que condujo al desmantelamiento de las cooperativas de producción y de las fincas estatales, procesos en los que la situación de las mujeres también fue desventajosa (Deere y León, 2000:204). Las mujeres intentaron oponerse, pero los resultados fueron pobres porque los hombres tenían todo el poder de decisión.

En 1991 se creó el Instituto nicaragüense de reforma agraria (INRA) (Decreto No.38/1991),

al cual se le asignaron las funciones de proponer políticas sobre propiedad y tenencia de la tierra, organización de formas asociativas de campesinos y pequeños productores y desarrollo rural. No obstante, en esta norma nada se decía específicamente en relación con las mujeres rurales. En 1995 se emitió la Ley 209 (Ley de estabilidad de la propiedad) mediante la cual se legitimaron las adjudicaciones hechas con el marco del Decreto 782 y, además, se dispuso que los títulos de reforma agraria, otorgados a nombre del jefe de familia, se entenderían extendidos también a nombre de la cónyuge o compañera en unión de hecho estable (Art.32).

En 1997, por iniciativa del Gobierno de Nicaragua y en homenaje al Día de la mujer rural, se aprobó por Decreto de Ley No 57/1997 la creación de la Comisión inter-institucional de mujer y desarrollo rural. Sin embargo, los grandes avances legislativos en materia de igualdad de género solo llegarían en el año 2008 con la aprobación de la Ley de igualdad de derechos y oportunidades (Ley No.648/2008). Allí hay múltiples disposiciones para lograr la incorporación de las mujeres, en diversos ámbitos; entre ellas se destacan:

El establecimiento, como parte de los lineamientos generales de las políticas públicas, de la obligación de los poderes del Estado y de sus órganos descentralizados de incorporar a sus sistemas de seguimiento y evaluación de políticas, la desagregación por sexo de sus estadísticas. Asi mismo, se establece que los poderes del Estado, sus órganos de administración a nivel nacional, los gobiernos de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica y las municipalidades deben aprobar e implementar políticas que garanticen el acceso y titulación de la tierra y la propiedad a nombre de las mujeres, para garantizar su seguridad económica y el derecho de sucesión de sus hijas e hijos.

De otro lado, a dos importantes instituciones del sector rural las compromete con las mujeres rurales. Al Instituto de desarrollo rural le ordena establecer las disposiciones necesarias para garantizar el desarrollo humano y comunitario de las mujeres rurales, y al Ministerio agropecuario forestal, en coordinación con el Instituto de desarrollo rural y el Instituto nicaragüense de la mujer, a crear e implementar políticas para el desarrollo de las mujeres rurales y, en especial, el acceso y la titulación de tierras a su nombre.

Más recientemente se gestó una iniciativa de ley para la creación de un "Fondo para compra de tierra con equidad de género" que fue presentada al Parlamento en el 2007 y aprobada en el año 2010[57], de la cual se espera que haya muy buenos resultados en cuanto a facilitar el acceso de las mujeres a la tierra y, por lo menos, disminuir sus altos porcentajes de exclusión. Esto se complementa con toda una gama de acciones de organizaciones no gubernamentales y organizaciones de mujeres que "han desarrollado procesos de sensibilización y han implementado proyectos de compra y venta de tierras a bajos precios para las mujeres, a fin de continuar con el proceso de que éstas accedan a su derecho a la tenencia de la tierra" (Femuprocan, 2008).

Panamá: el Código Agrario más antiguo todavía vigente

La Ley 37 de 21 de septiembre de 1962 aprobó el Código Agrario que, aunque con diversas modificaciones, todavía hoy rige en este país.[58] Esta ley fijó como sus objetivos, entre otros, una reforma agraria integral, la distribución equitativa de la propiedad y la tenencia de la tierra, su explotación racional mediante el suministro del crédito agrícola y la asistencia técnica. Dispone que todas las tierras del Estado deben ser destinadas a la reforma agraria. La entidad encargada de ponerla en marcha era la Comisión de reforma agraria, creada como un ente semi-autónomo específicamente dedicado a dicho cometido. En 1973, mediante la Ley 12 de ese año, la Comisión de reforma agraria fue incorporada al Ministerio de Desarrollo agropecuario, como Dirección de reforma agraria y, desde entonces, perdió la mayor parte de sus funciones, reduciéndosela prácticamente a la adjudicación de títulos de propiedad sobre tierras estatales, aunque, en la realidad, desde 1985 no se adquieren tierras para su redistribución (ILD,s.f.). Pese a ello, datos de la Fundación Arias (1996) indican que el acceso a la tierra de las mujeres panameñas ha sufrido diferentes variaciones, pasando de 24,7% en 1988 a 29,3% en 1991, decayendo en 1992 a 27,4% y aumentando a 28,3% en 1993.

Abandonada la política redistributiva, a pesar de que en la norma aún se habla de reforma agraria, esta fue sustituida por las estrategias de titulación. El programa principal fue el "Programa

57 Ley creadora del Fondo para compra de tierras con equidad de género para mujeres rurales (Ley No.717 de 2010).

58 Las modificaciones a la Ley 37 de 1962 se hicieron mediante las Leyes 8 de 1966 y 1 de 1968, los Decretos 44 de 1967 y 216 de 1969, los Decretos de Gabinete 41 y 49 de 1969 y los Decretos Ley 15 y 4 de 1965, y el 11 y 35 de 1967. En el 2009 fue presentado el Proyecto de Ley 022 para introducir una reforma que prácticamente redundaría en la promulgación de un nuevo Código Agrario.

nacional de titulación de tierras" (Pronat), creado por el Decreto Ejecutivo 124 del 2001. La operación del PRONAT se hace en zonas declaradas como de "regularización", las que básicamente han sido rurales, y, como ha sucedido también en otros países de la región con este tipo de programas, han contado con financiamiento del BID y del Banco Mundial.

En materia de acceso a tierras, el mecanismo privilegiado es la adjudicación, por parte del Estado, que se hace sobre dos tipos de bienes: las tierras baldías nacionales y las tierras patrimoniales del Estado, adquiridas mediante expropiación o compra. El área rural máxima adjudicable es de 200 hectáreas pero, si es una empresa la que tiene en su plan de explotación una área mayor, puede pedir autorización al órgano ejecutivo para que le dé hasta 500 hectáreas; para más de 500 hectáreas se requiere autorización del consejo del gabinete. No hay unidad mínima. El proceso que culmina con la obtención de un título de propiedad puede tardar entre 2 y 4 años y, además, tiene costos elevados, lo que desestimula a los campesinos y campesinas pobres para aspirar a que se les titule la tierra que ocupan.

En un primer momento, el Código agrario no contenía disposiciones sensibles al género pero, debido a las acciones de mujeres campesinas e indígenas de Panamá, las reformas a la Ley agraria en el año 2001 (mediante la Ley 68) incluyeron la titulación conjunta como un requerimiento para la asignación de tierras del Estado. Así lo estipula el Artículo 53 que, al enumerar los requisitos para solicitar una parcela de tierra a título oneroso, establece que el (la) solicitante debe carecer de tierras y queda obligado a hacer cumplir la función social de la tierra que solicite. Los miembros de una familia podrán solicitar la titulación conjunta de la tierra, por medio de uno o ambos cónyuges o de los miembros de una unión de hecho de personas legalmente capacitadas para contraer matrimonio conforme a la ley. Además, se dijo que el Estado promovería, mediante la Dirección nacional de reforma agraria, los mecanismos para que la titulación conjunta se hiciera extensiva a otras formas de adquisición y adjudicación, incluyendo los derechos posesorios. Asi mismo, se consagra el patrimonio de familia.

República Dominicana: un ejemplo del Caribe

República Dominicana es el más pequeño de los países objeto de este estudio y el único que no está ubicado en el área continental. Está situado en la parte oriental de la isla compartida con Haití y ocupa las dos terceras partes de su superficie territorial. Por su clima y topografía variados, el país aloja múltiples ecosistemas con una gran riqueza en biodiversidad y muchos recursos hídricos.

Al igual que en los demás países latinoamericanos, con la intención de frenar los ánimos insurgentes, se estableció por primera vez un programa de reforma agraria en este país durante la década de los sesenta.[59] Se hizo mediante la Ley No.5879 de 1962 y sus posteriores adiciones de 1972 de cuya implementación se encargó al Instituto agrario dominicano (IAD), creado también en 1962. En esta norma, las mujeres no se consideraban como beneficiarias directas de la entrega de parcelas pues se seguía el esquema que concebía al hombre como jefe único de la familia. Por eso las mujeres solo tenían acceso a ellas como herederas de su cónyuge en caso de muerte o de abandono (Art.43), lo cual limitaba el acceso de la mujer a la tierra, debido a la alta proporción de uniones consensuales en el medio rural.

Desde 1993, se incluyó el nombre de la esposa acompañado del nombre del hombre en el certificado de asignación provisional, documento mediante el cual se otorga la parcela en los asentamientos agrarios que realiza el Estado. La inclusión de las mujeres como beneficiarias directas de la asignación de tierras se produjo en 1997, con la expedición de la Ley No.55 que reformó la Ley No.5879. Esta Ley eliminó toda restricción que afectara a la mujer para acceder, en igualdad de condiciones, a la tenencia de la tierra y a los planes de capacitación y de asistencia técnicas que promovía el IAD. La nueva norma estableció expresamente que *"las tierras propiedad del Estado deberán ser utilizadas en la forma y manera que más beneficie a las masas de trabajadores rurales, los pequeños agricultores, de ambos sexos, y la nación en general"* (Art.13 Ley N°.5879/1962 modificado por Ley No.55/1997).

La Ley también avanzó en el establecimiento expreso de las mujeres como beneficiarias de los programas de adjudicación de tierras y de créditos e, incluso, la norma utiliza lenguaje no sexista, ya que alude a agricultoras y agricultores, trabajadores y trabajadoras agrícolas, parceleros y parceleras. Asi mismo, se introdujo la titulación conjunta tanto para parejas casadas como en unión de hecho, y se estableció el derecho de herencia para los demás miembros de la unidad familiar, en caso de muerte antes de haber obtenido el título.

59 Para un análisis sobre los factores determinantes de la promulgación de la ley de reforma agraria de 1962 y su relación con los movimientos sociales campesinos, ver: Díaz (2006) Reforma agraria y lucha de clases en República Dominicana. Tesis de maestría en Historia Dominicana presentada en la Universidad Autónoma de Santo Domingo.

De acuerdo con datos del gobierno nacional, entre 1997 y 2006 fueron asentadas 2.483 mujeres de un total de 18.194 beneficiarios. Antes de la entrada en vigencia de la Ley 55/97, durante el período 1994-1996, se habían asignado 1.398 títulos provisionales a mujeres, que las acreditaban como parceleras de los asentamientos campesinos (Gobierno dominicano, 2006:18).

Cabe agregar que, como ocurrió en los demás países de la región, los cambios legislativos favorables a las mujeres fueron impulsados por movimientos de mujeres; en este caso lo hizo la Confederación nacional de mujeres campesinas que brinda asistencia para la defensa de los derechos de la mujer ante las autoridades administrativas y judiciales.

El acceso a tierras mediante reforma agraria se lleva a cabo con la entrega del IAD al parcelero(a) del título provisional (certificado de asignación provisional), el cual no le concede derechos de propiedad sobre las tierras asignadas sino un derecho de uso y usufructo para explotarlas de manera limitada, con prohibición de venderlas. El IAD está facultado para recuperar las tierras entregadas a parceleros de la reforma agraria si son usadas en contravención a lo establecido por la ley.

Durante los noventa, las organizaciones de parceleros plantearon al gobierno dominicano la necesidad de establecer la titulación definitiva de las tierras de la reforma agraria. Así, se dio el Decreto No.59/90 que establecía un intento de otorgar títulos definitivos a los beneficiarios del sector reformado, pero *"tres meses después, este intento quedó sin efecto, mediante el Decreto No.267, del mismo año, debido, principalmente, a que no se establecieron con transparencia y pulcritud los parámetros técnicos y legales que requería dicho proceso"* (Gobierno dominicano, 2006:11).

Posteriormente, por insistencia de las federaciones de parceleros, de las fuentes de financiamiento privado y de los organismos de cooperación para el desarrollo, se creó, mediante el Decreto N°.152/92, la Comisión nacional de titulación definitiva cuya composición fue luego modificada por el Decreto N°.144/98; en él se establecía el procedimiento por seguir para abrirle un expediente a cada parcelero que se beneficiaría con un título definitivo.

Como en otros países de la región, el IAD ha tenido grandes dificultades para poder cumplir con sus objetivos, incluidos escándalos por prácticas de corrupción. Además, en la República Dominicana no funciona un verdadero mercado de tierras rurales que facilite y propicie la inserción del propietario de tierras en una economía de mercado (Tejada et al, 2000) y, como ha ocurrido en el resto de América Latina, la reforma agraria no ha logrado revertir la pobreza rural y los campesinos que son una porción considerable de la población siguen viviendo en condiciones muy precarias.

En el año 2008, varias organizaciones sociales agrupadas en la "Articulación nacional campesina", incluidas algunas de mujeres campesinas como la Confederación nacional de mujeres del campo y la Federación de mujeres campesinas de Ocoa, presentaron un proyecto de ley para reformar el IAD y mejorar los resultados de la reforma agraria, desde una defensa de la agricultura campesina, la eliminación del latifundio y la soberanía alimentaria, para generar un entorno que permita que *"las familias campesinas permanezcan en su entorno y no se produzcan tantas migraciones que afectan de manera directa la economía nacional. Una Reforma Agraria que proteja, apoye y promueva a la pequeña y mediana agricultura campesina nacional, como aporte importante para la erradicación de la pobreza"* (Vía campesina, 2008). Este proyecto de Ley de iniciativa campesina y con participación expresa de las mujeres hasta ahora no ha sido aprobado.

Venezuela: el único modelo actual sin acceso a la tierra en el mercado

En 1960 se aprobó en Venezuela la Ley de reforma agraria[60] que buscaba acabar con el latifundio y procurar que los propios campesinos tuviesen las tierras que cultivaban. Diversos cambios de orden social y político se vivieron en el país durante las siguientes cuatro décadas y, en particular, la llegada al poder del presidente Hugo Chávez marcaría una nueva era en la historia venezolana en muchos aspectos y, fuertemente, en materia de legislación rural. En 1999 se dio una histórica reforma constitucional con énfasis en la función social de la propiedad; en ella la protección de la producción agraria se concibe no solo con fines económicos sino, primordialmente, como medio para atender la demanda alimentaria del país. Se destaca, además, por ser una de las pocas constituciones del mundo redactadas completamente en lenguaje no sexista.

60 Ley de reforma agraria promulgada por el Congreso de la República el 5 de marzo de 1960.

Para desarrollar los postulados constitucionales de que el Estado promoverá la agricultura sustentable y el desarrollo rural integral, dará primacía a la seguridad alimentaria y garantizará a la población campesina niveles adecuados de bienestar y de acceso a la propiedad de la tierra (C.P.1999, Art.305 y s.s.), se promulgó, mediante decreto del ejecutivo (No.1546 de 2001), una nueva Ley de tierras y desarrollo agrario (LTDA). Esta derogó la ley de 1960 cuya finalidad esencial había sido la eliminación del régimen latifundista. En el año 2005, la LTDA del 2001 fue modificada por la Asamblea Nacional en algunos aspectos, aunque se mantuvo como objetivo principal la eliminación del latifundio y el desarrollo rural humano y sostenible. Dice el Artículo primero de la Ley de Tierras actualmente en vigor:

"La presente Ley tiene por objeto establecer las bases del desarrollo rural integral y sustentable; entendido este como el medio fundamental para el desarrollo humano y crecimiento económico del sector agrario dentro de una justa distribución de la riqueza y una planificación estratégica, democrática y participativa, eliminando el latifundio como sistema contrario a la justicia, al interés general y a la paz social en el campo, asegurando la biodiversidad, la seguridad agroalimentaria y la vigencia efectiva de los derechos de protección ambiental y agroalimentaria de la presente y futuras generaciones".[61]

El latifundio quedó definido como "*toda aquella tenencia de tierras ociosas o incultas, en extensiones mayores al promedio de ocupación de la región en la cual se encuentran ubicadas, en el marco de un régimen contrario a la solidaridad social. Se determinará la existencia de un latifundio, cuando señalada su vocación de uso, así como su extensión territorial, se evidencie un rendimiento idóneo menor a 80%. El rendimiento idóneo se calculará de acuerdo con los parámetros previstos en el Título III de la presente Ley (Art. 7).*"

El elemento que más destaca es la introducción del concepto de "rendimiento idóneo" como factor determinante para establecer que se está ante una práctica latifundista, sin importar la extensión del terreno. Así, un fundo pequeño en superficie puede llegar a considerarse un latifundio, si lo que se produce en él no alcanza él rendimiento idóneo (Marrero, 2010).

La nueva norma afecta el uso de todas las tierras, sean públicas o privadas, con vocación para el desarrollo agroalimentario. Las tierras propiedad del Estado o expropiadas pueden adjudicarse a aquellos sujetos dedicados a la actividad agraria que demuestren aptitud para transformarlas en fundos productivos. La adjudicación de estas tierras les otorga a los beneficiarios el derecho de trabajarlas y percibir sus frutos; este derecho es transmisible solo a sus sucesores y no es posible enajenarlo. Por eso se ha dicho que la legislación venezolana ha establecido una forma *sui generis* de propiedad o un modelo cercano al usufructo pues, aunque el Estado adjudique la propiedad, en realidad no se desprende de todos sus atributos. El adjudicatario puede usar la parcela, cultivarla y percibir los frutos, pero no puede arrendarla, hipotecarla o enajenarla; es decir, carece de uno de los atributos clásicos de la propiedad: la disposición. Solo puede ceder la parcela por sucesión familiar y, por lo mismo, el Estado conserva la facultad de revocar las adjudicaciones otorgadas. Esto ha llevado a que se catalogue más como *"un derecho de usufructo agrario que el de verdadera propiedad"* (Marrero, 2010).

Otras de las novedades que introduce el nuevo régimen legal es un impuesto que grava la infraproductividad de las tierras con vocación agraria y la creación de tres institutos autónomos separados, en sustitución del antiguo Instituto agrario nacional. En primer lugar, el Instituto nacional de tierras encargado de la regularización de las tierras con vocación agraria; este lleva a cabo los procedimientos de declaratoria de finca ociosa y de certificación de finca mejorable o productiva y los procedimientos de expropiación agraria, de rescate y de intervención preventiva de las tierras improductivas. En segundo lugar, la Corporación venezolana agraria para desarrollar, coordinar y supervisar las actividades empresariales del Estado en el sector agrario. En tercer lugar, el Instituto nacional de desarrollo rural para promover el desarrollo rural del sector agrícola en infraestructura, capacitación y extensión. Esto da una especialización a la institucionalidad del sector que, sin duda, redunda en una mejor gestión y resultados.

En relación con las mujeres, la norma define como beneficiarios de la adjudicación de tierras a *"todos los venezolanos y venezolanas que hayan optado por el trabajo rural y, especialmente, por la producción agraria como oficio u ocupación principal"*. Más adelante también se refiere a los campesinos y las campesinas y, en todo el texto, adopta lenguaje incluyente. Asi mismo, dispone una preferencia en la adjudicación a las mujeres cabezas de familia que se comprometan a trabajar una parcela para la manutención de su grupo familiar y para la incorporación al desarrollo de la Nación; esto se complementa con la garantía para las ciudadanas dedicadas a la producción agrícola de un subsidio especial alimentario prenatal y postnatal, por parte del Instituto de desarrollo rural (Art.14).

61 Ley de reforma parcial del Decreto No.1546 con fuerza de Ley de tierras y desarrollo agrario

El legislador también fue consciente de que el acceso al recurso tierra no es suficiente para que se dé una incorporación al proceso productivo y, por ello, también incorporó una serie de disposiciones para garantizar el acceso de los adjudicatorios a otros factores como insumos, semillas, seguro de cosechas contra catástrofes naturales, y generación de condiciones mínimas para un desarrollo personal integral y para el goce y ejercicio de los derechos fundamentales (Art.15). Finalmente, en virtud de la ley, el trabajador(a) agrícola gozará también de todos los beneficios en materia laboral previstos en la Ley orgánica del trabajo y participará, al final de cada ciclo agrícola permanente o recolección de cosecha, de utilidades sobre la venta del producto (Art.16).

Como se observa, bajo este régimen, la única forma de acceder a la tierra es mediante la intervención del Estado; así, el modelo venezolano es el único que no está fundado en los mecanismos de mercado y el Estado tiene un papel protagónico y prácticamente exclusivo en el acceso a la tierra. Por supuesto, esto no es una ventaja ya que, en la práctica, se han generado *"mecanismos informales de acceso e intercambio de tierras, inclusive mercados de tierras informales, para compensar la rigidez del acceso a la tierra que imponen las prohibiciones legales"* (Marrero, 2010). Además, está demostrado que no siempre los programas de redistribución estatal han sido más sensibles al género pero, al menos en este caso, las mujeres cuentan con algunas disposiciones que consideran su condición y la competencia, para ellas, no está en el mundo de la oferta y la demanda.

3.3. Conclusiones para el conjunto de los países

El análisis de la información referida a los cambios legislativos más importantes relacionados con los derechos de las mujeres en materia de tierras, en los diez países, nos permite constatar la tendencia hacia una mayor inclusión de ellas como beneficiarias directas de los diversos programas de acceso a la tierra, y la necesidad de enfoques que superen la discriminación contra la mujer en diversidad de ámbitos. Esto último ha sido un proceso especialmente favorecido por la aprobación de leyes de igualdad de oportunidades para las mujeres, en las cuales el tema del acceso a la tierra está presente. Los dos elementos que, quizás, en mayor medida representan lo que puede llamarse reformas progresistas en relación con los derechos de las mujeres al acceso y el control de la tierra son: 1. El reconocimiento de que hombres y mujeres son titulares del derecho a la tierra, acompañado en algunos casos de la incorporación de lenguaje no sexista en las normas y 2. La titulación conjunta que fue, durante muchos años, una de las reivindicaciones más importantes de las mujeres campesinas; ella representa una mejoría en las condiciones de autonomía de la mujer, incrementa sus posibilidades de negociación de igual a igual con el hombre y la hace menos vulnerable frente al abandono eventual de la pareja y la desprotección, agravada por el hecho de que, tras la ruptura marital, muchas veces son las mujeres quienes, por el rol históricamente asignado por la sociedad patriarcal, quedan a cargo del cuidado de los hijos.

Cuadro 3

Síntesis de las principales normas agrarias vigentes referidas al acceso a la tierra para mujeres rurales, según países e instituciones encargadas de los programas de acceso

País	Norma y fecha de expedición	Nombre del instituto agrario
Colombia	- Ley de reforma agraria y desarrollo rural No.160 de 1994 - Ley de mujer rural No.731 de 2002	Instituto colombiano de desarrollo rural (Incoder)
Costa Rica	- Ley de tierras y colonización No.2825 de 1961 - Ley de creación del IDA No.6735 de 1982 - Ley de promoción de la igualdad social de la mujer No.7142 de 1990	Instituto de desarrollo agrario (IDA)
El Salvador	- Acuerdos de Paz de 1992 - Programa de Transferencia de tierras (PTT). - Ley del régimen especial del dominio de la tierra comprendida en la reforma agraria (Decreto legislativo No.747 de 1991) - Ley del régimen especial de la tierra en propiedad de las asociaciones cooperativas comunales y comunitarias (Decreto legislativo No.719 de 1996)	Instituto nacional agrario (INA)
Guatemala	- Acuerdos de Paz suscritos entre 1991 y 1996, en especial: Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado, de 1994; Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, de 1995; Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, de 1996. - Ley del Fondo de tierras (Decreto Ley No.24 de 1999) - Ley de Dignificación y promoción integral de la mujer (Decreto Ley 7 de 1999)	Instituto nacional de transformación agraria (INTA)
Honduras	- Ley para la modernización y el desarrollo del sector agrícola (Decreto No.31 de 1992) - Ley de Fondo de tierras (Decreto 199 de 1993) - Ley de igualdad de oportunidades para la mujer (Decreto 34 de 2000)	Instituto nacional agrario de Honduras (INA)
México	- Ley federal agraria de 1992 con reforma de 2008 - Ley general de equilibrio ecológico y protección al ambiente	Secretaría de la reforma agraria
Nicaragua	- Ley orgánica del instituto nicaragüense de reforma agraria (Decreto No. 38 de 1991) - Ley de estabilidad de la propiedad (No. 209 de 1995) - Ley de Creación de la comisión interinstitucional de mujer y desarrollo rural (Decreto Ley 57 de 1997) - Ley de igualdad de derechos y oportunidades (Ley No.648 de 2008) - Ley creadora del fondo para compra de tierras con equidad de género para mujeres rurales (Ley No.717 de 2010)	Instituto nicaragüense de reforma agraria (INRA)
Panamá	- Código agrario, Ley No. 37 de 1962, reformado por la Ley 68 de 2001	Dirección nacional de reforma agraria
República Dominicana	- Ley No.5879 de 1962, reformada por la Ley No.55 de 1997 - Ley No.157 de 2009 Creación del seguro agropecuario	Instituto agrario dominicano (IAD)
Venezuela	- Ley de Tierras y desarrollo agrario (Decreto No.1546 de 2001), modificada en varios artículos por la Asamblea Nacional, en el 2005.	Instituto agrario nacional (IAN)

Fuente: Elaboración propia

En cuanto al reconocimiento de que hombres y mujeres son titulares del derecho a la tierra es algo que contienen prácticamente la totalidad de las legislaciones agrarias. En los casos de Guatemala, Honduras, Costa Rica y Venezuela, esto se ha acompañado, además, de la redacción de los textos en lenguaje no sexista, de manera que se hace alusión expresa a campesinos y campesinas, beneficiarios y beneficiarias, adjudicatarios y adjudicatarias, parceleros y parceleras. En las demás regulaciones está implícito que los titulares del derecho son hombres y mujeres pues se utiliza la expresión "persona natural o persona jurídica" para la beneficiaria. En otros casos, las leyes especifican que los titulares del derecho a la tierra pueden ser hombres o mujeres, como ocurre con la ley agraria (Artículo 27) de la Constitución mexicana que dice que hombres o mujeres son titulares de derechos ejidales.[62]

Como vemos, la presencia de las mujeres en el lenguaje es algo en lo que se ha avanzado mucho en algunos países, lo cual se ve como un logro muy importante si se considera que el lenguaje contribuye a reforzar o formar las percepciones culturales y construye subjetividades. Por lo tanto, el lenguaje no sexista en la normativa facilita que la sociedad asuma a las mujeres como titulares de derechos sobre la tierra y se opone a prácticas de funcionarios que les niegan tal posibilidad. No obstante, la inclusión de lenguaje no sexista ha sido difícil y han surgido debates fuertes en torno a su uso, en documentos legales, entre quienes, por una parte, defienden su importancia como una medida afirmativa en contra de la discriminación histórica contra las mujeres y consideran, además, que el lenguaje no es inocente ni neutral, y quienes, de otro lado, cuestionan el uso de palabras en femenino que aún no están reconocidas por la Real Academia de la Lengua Española, que abogan por la "economía en el lenguaje" o que afirman que detenerse en el aspecto del lenguaje desvía la atención sobre los problemas reales que deberían atenderse, más allá de la literalidad de los textos.[63]

Sea cual sea la postura que se asuma, lo que es real es una tendencia en las reformas hacia la incorporación del lenguaje no sexista en las normas sobre acceso a la tierra; aún en los casos en que no se ha empleado, es claro el reconocimiento del derecho de las mujeres a la tierra y de que la titularidad es igual para hombres y mujeres, al menos en el plano formal.

De otro lado, en relación con el establecimiento de la titulación conjunta o el hecho de que los títulos de propiedad, resultado de los procesos de adjudicación realizados por el Estado, deban hacerse a nombre de hombres y mujeres simultáneamente, hay que indicar que este es también un asunto consolidado prácticamente en todas las legislaciones de la región. Brasil fue el primer país en establecer la titulación conjunta y, además, elevarla a rango constitucional en 1988, y su ejemplo ha sido seguido por varios países de la región. En ese mismo año, Colombia incorporó por Ley la posibilidad de la titulación conjunta de las tierras entregadas en la reforma agraria. Luego, esa titulación se estableció en Costa Rica (1990), Honduras (1991), Nicaragua (1993) y Guatemala (1999). Durante muchos años, en Honduras, la diferencia estaba en que el título mancomunado era solo una opción si la pareja la solicitaba; no obstante, desde la promulgación de la Ley de igualdad de oportunidades para la mujer (Decreto 34 de 2000), los títulos deben hacerse a nombre de ambos miembros de la pareja. Lo que la experiencia anterior mostró fue que, cuando la titulación conjunta no se establecía como obligatoria, tenía aún más dificultades para ser una realidad. Incluso, siendo obligatoria, había divergencias en la interpretación, como ocurrió en Nicaragua. En este país, como la ley hablaba de titulación mancomunada, a veces algunos funcionarios entendieron que mancomunada podía ser la titulación a dos hombres y no necesariamente a la pareja de hombre y mujer; esto solo pudo corregirse gracias a los esfuerzos concertados de la División de mujeres de la UNAG y del Estado y las actividades de capacitación y de sensibilización al género que se desarrollaron en todos los niveles (Deere y León, 2000:260).

La titulación conjunta se percibe como algo positivo y como un avance en términos de equidad de género, pues establecer explícitamente que los derechos de propiedad se otorgan tanto al hombre como a la mujer que componen la pareja ha resultado un mecanismo eficaz para mejorar el acceso de las mujeres a la propiedad. Quizás el paso siguiente sería la titulación individual a ambos miembros de la pareja, propuesta que se desarrolló en El Salvador cuando, en el marco del Programa de Transferencia de tierras, se dispuso que a hombres y a mujeres se les asignaran derechos individuales sobre la tierra sin distinción de su estado civil. Sin duda, la parcela propia les

62 Dice el Artículo 12 de la Ley agraria federal de 1992: "Son ejidatarios los hombres y las mujeres titulares de derechos ejidales"

63 Un fuerte debate de opinión pública se generó sobre estas cuestiones en Colombia en el 2009, cuando en el Concejo de Bogotá se presentó una propuesta de Acuerdo por el cual se buscaba que las entidades públicas distritales, en sus documentos oficiales, hicieran uso de expresiones lingüísticas que incluyeran por igual a los géneros masculino y femenino. Sobre la polémica desatada, ver: artículo de la Revista Semana de junio 12 de 2009. Disponible en: http://www.semana.com/noticias-politica/polemica-sobre-acuerdo-obliga-concejo-usar-lenguaje-incluyente/125064.aspx.

otorgaría mayores niveles de autonomía y poder de decisión sobre sus propias vidas a las mujeres que la copropiedad; incluso incrementaría su patrimonio personal, con el mejoramiento en la calidad de vida que eso implica. Pero, como todos los procesos, esto significa más que un cambio normativo, uno cultural frente a estructuras arraigadas desde hace muchos años, y una conciencia aun débil de independencia y de manejo de los asuntos legales sobre la tierra por parte de las mujeres. Por eso, la copropiedad es por ahora una opción muy importante cuya implementación tampoco ha sido nada fácil de lograr.

No sobra anotar que, pese a la importancia de esta figura, tampoco puede verse de manera aislada, ya que aparecer en el título de propiedad puede ser importante pero no suficiente para garantizar un verdadero control de la mujer sobre el uso de la tierra y sus frutos.

Además, es claro que ha habido una gran cantidad de reformas legislativas en la región, y varios autores coinciden en señalar que las leyes, por lo general, han sido progresistas (ONU-HABITAT, 2005). No obstante, un problema generalizado es que muchas de estas normas no se han puesto en práctica en su totalidad ni han dado los resultados esperados. A veces hasta resultan limitadas y otras veces, pese a estar muy bien planteadas, han encontrado gran resistencia en los encargados de su implementación o en los propios varones que no aceptan que su rol sea equiparado y hasta superado por el de las mujeres. El resultado es que, pese a la existencia en todos los países de algunas normas progresistas en cuanto al género, su existencia no se ha traducido en mejoría real en el acceso de las mujeres rurales a la tierra, en la disminución de inequidades sociales, ni en decisiones de jueces y tribunales favorables a este derecho de las mujeres[64]; por el contrario, muchos obstáculos se mantienen.

64 En este análisis no hemos considerado las decisiones judiciales relacionadas pero este sería también un buen campo para futuras investigaciones. Podrían revisarse las decisiones tanto de los tribunales de las jurisdicciones ordinarias civiles como de las especiales agrarias que existen en varios países.

SÍNTESIS DE LOS PRINCIPALES OBSTÁCULOS, PARA EL ACCESO Y CONTROL DE LA TIERRA, DE LAS MUJERES RURALES

II

1. Consideraciones generales

De acuerdo con estimaciones de la Organización de Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación (FAO), para el año 2010 la población económicamente activa femenina estará disminuida frente a años anteriores; sin embargo, seguirá representando más del 70% en los países menos adelantados y más del 50% en los países en desarrollo y en los de bajos ingresos y déficit alimentario (FAO, 2006a: 4-5). Aunque no existan datos precisos del número de mujeres que participan en actividades agrícolas, se estima que ellas producen más de la mitad de los alimentos en el mundo y que, en las últimas cuatro décadas, la pobreza de las mujeres rurales se ha duplicado.[65] De acuerdo con datos revelados con ocasión del Día mundial de la mujer rural 2009, en América Latina y el Caribe las mujeres representan el 48% de la población rural, esto es, 58 millones de mujeres en un total de 121 millones de personas.[66]

Una mirada latinoamericana y del Caribe sobre los resultados de la *Cuarta Conferencia mundial sobre la mujer* (Beijing, 1995) afirma que, a pesar de que se mantienen las ideas, prácticas y estructuras de subordinación de las mujeres junto con el surgimiento de nuevas desigualdades, en estos 15 años se alcanzaron mayores derechos, igualdad y protagonismo político y económico de las mujeres. Resalta el crecimiento en su acceso a la educación, la adopción de marcos legales igualitarios, la implementación de programas para el adelanto de la mujer, la sanción legislativa a la violencia doméstica y la participación de las mujeres en la toma de decisiones, incluso al más alto nivel ejecutivo (CEPAL, 2010a: 27).

Sin embargo, el informe referido no hace mayor alusión a la situación de las mujeres rurales, en cuanto a avances o retrocesos. La ausencia de datos e información confiable sobre la situación de la mujer rural en América Latina y el Caribe constituye en sí mismo un obstáculo, puesto que, por un lado, afecta el planeamiento y el desarrollo de las políticas públicas de cada uno de los países y, por otro, refleja la discriminación institucionalizada a nivel nacional con respecto a la información que es "importante" manejar.

Ahora bien, los aspectos sobre los que se ha avanzado mucho son relevantes pero significan logros que se constituyen solo en agendas por profundizar. Por ejemplo, ha existido un avance en cuanto a la llegada de mujeres a los poderes ejecutivo y legislativo, pero esto no implica necesariamente el desarrollo de una agenda reivindicativa de los derechos de las mujeres, aunque en sí mismo represente un progreso en participación política.

65 En http://www.rural-womens-day.org/ consultado el 15 de julio de 2010.
66 http://www.iica.int/Esp/prensa/IICAConexion/IICAConexion/2009/N14/secundaria03.aspx consultado el 15 de julio de 2010.

MUJER RURAL – Algunos datos

- En 2008, en América Latina, cerca de un 44% de las mujeres que habitaban en zonas rurales carecían de ingresos propios (CEPAL, 2010b).
- En Colombia, la participación de las mujeres en la agricultura está subestimada. Casi la tercera parte de las trabajadoras agrícolas se considera como ayudantes familiares sin salario y sus actividades no son reportadas como trabajo (FAO a).
- En El Salvador, ante las dificultades para la producción, las mujeres garantizan la seguridad alimentaria de sus familias mediante actividades extraprediales como la artesanía y la confección. Además, para mejorar sus ingresos se emplean en maquilas, donde el 85% de los empleados son mujeres, desempeño económico caracterizado por poco mejoramiento de la equidad social y de género (FAO b).
- En Guatemala, el ingreso mínimo requerido para que una familia de cinco miembros adquiera la canasta básica diaria, es bastante mayor al salario mínimo, en el área rural. La triple función de la mujer como productora de alimentos, responsable del hogar y artesana que genera ingresos familiares es decisiva para alcanzar la seguridad alimentaria (FAO c).
- En Nicaragua, el desempleo, el déficit en servicios de salud y educación y la falta de acceso a la tierra presionan la migración campo-ciudad. Cuando las mujeres migran se concentran en actividades no calificadas y cuando permanecen en las áreas rurales suman, a sus actividades tradicionales, mayores cargas en la producción (FAO d).
- En Panamá, la participación femenina en la actividad agropecuaria no es eventual ni complementaria, sino estructural, regular y permanente. A pesar de ello, por sus condiciones de género y pobreza, la mujer tiene limitado el acceso a los recursos y a la tenencia de la tierra (FAO e).
- En Venezuela, el aporte fundamental de las mujeres en los procesos agrícolas está en las plantaciones, la agricultura de subsistencia y semicomercial y en la fruticultura y la horticultura comerciales. Se ubican en unidades de producción familiar, siendo trabajadoras familiares no remuneradas y productoras independientes (FAO, 2006b).

Haciendo una lectura de conjunto sobre los países estudiados, podemos establecer algunos elementos comunes relativos al tema.

Niños, mujeres, población indígena y afrodescendiente y población rural siguen siendo los más vulnerables a la pobreza. En América Latina y el Caribe, los índices estadísticos sobre el tema muestran una mejoría en ruta a los objetivos del milenio; sin embargo, esto oculta disparidades entre países y entre distintos grupos y la brecha se ha ido acrecentando (CEPAL, 2010b).

Las mujeres tienen una participación estructural, estable y permanente en las actividades agrícolas, en todas las etapas y ciclos de la producción. Sin embargo, ellas sufren con mayor rigor los efectos de la precarización de las garantías laborales en el mundo del trabajo.

Las mujeres tienen múltiples jornadas de trabajo que no son valoradas socialmente como aportes económicos. Se desempeñan como trabajadoras agrícolas en parcelas propias, familiares o comunitarias, realizan trabajos de tipo extrapredial para conseguir recursos como artesanías y confecciones, trabajan en actividades agrícolas o industrias como empleadas, y, además, se encargan del cuidado y la administración de los hogares.

2. Principales obstáculos de las mujeres rurales para el acceso y control de la tierra

Pese a la consideración de que el acceso y el control de la tierra son un derecho de las mujeres rurales, los obstáculos para su realización van más allá de lo dispuesto por las normas para garantizarlo. Con esto queremos decir que los mecanismos de exclusión del derecho a la tierra para las mujeres, aunque tengan una fuerte base en las limitaciones legales, se mezclan con otros de tipo social, económico, cultural e institucional que les impiden usar, gozar y disponer de la tierra.

Sumado a lo anterior, debe considerarse que la construcción histórica del concepto sobre el derecho de propiedad no refleja necesariamente la visión de las mujeres sobre la tierra. Como lo expresan Osorio y Villegas (2010: 8-9), la importancia de la tierra para las mujeres rurales, más allá de un escenario físico, se sitúa entre lo productivo y lo reproductivo y adquiere una dimensión profunda y múltiple que, al darle valor y sentido al lugar, le va dando valor y sentido a su misma vida, a la vida familiar y a la vida cotidiana. Así, superando a la tierra, está la construcción de un territorio y el consecuente establecimiento de relaciones socioculturales, políticas, de subsistencia, productivas y ambientales.

En aras de un abordaje objetivo, debemos afirmar que también para los hombres es importante la construcción de un territorio, y muchos de ellos, aún más cuando se trata de la familia campesina, sufren los rigores de un sistema desigual de distribución de la tierra. Por eso, para establecer los obstáculos de las mujeres rurales para acceder y controlar la tierra debe clarificarse cuáles son compartidos por toda la población rural, cuáles son específicos de las mujeres y, sobre estos últimos, cuál es su impacto en ellas.

Obstáculos de orden general en cuanto a:	
Distribución de la tierra:	
General	La distribución desigual constituye un obstáculo para el ejercicio de los derechos a la tierra. Cuando muy pocas personas o empresas son dueñas de la mayoría de las tierras productivas, esto tiene como efecto el desplazamiento de las familias campesinas a las grandes ciudades o el confinamiento a ser trabajadores en tierra ajena. En consecuencia, el disfrute de otros derechos como la salud y la alimentación se afecta, pues se ha comprobado que, cuando la tierra está distribuida adecuadamente, estos derechos tienen mayores posibilidades de ser disfrutados.
Impacto diferenciado	En este caso, pueden darse impactos lesivos para las mujeres en los siguientes ámbitos: (a) en lo que respecta a los derechos laborales, cuando es el hombre, visto como cabeza de la familia, el que asume la negociación para el arrendamiento, la aparcería o el uso, esto puede ocultar o tergiversar el trabajo de las mujeres, incluso el de los hijos e hijas, al verse como un aporte a la familia, lo que restringe la autonomía de negociación de las mujeres, así como el disfrute de los posibles beneficios. (b) En contextos de escasez, la distribución de alimentos puede ser desigual, en detrimento de las mujeres y niños, pues se considera que el hombre debe comer mejor, en cuanto a cantidad y calidad, por ser quien realiza el trabajo más fuerte. (c) La migración de las mujeres del campo a la ciudad no mejora en general su vida; por el contrario, ellas se insertan en las economías urbanas en trabajos feminizados y usualmente en condiciones precarias, como ocurre con el servicio doméstico y las tareas de cuido.
Programas de redistribución de la tierra:	
General	La existencia de programas de acceso a tierras para personas rurales que no las tienen es una obligación central de los Estados para garantizar el derecho a la tierra. Independientemente del modelo asumido, adjudicación directa o mercado de tierras, esta es una obligación ineludible.[67] Estos programas deben contemplar también la titulación colectiva, incluyendo el deber de demarcación de los territorios cuando se trate de grupos étnicos. En todos los casos, deben ser diseñados, aplicados y evaluados con la participación de las poblaciones rurales y teniendo en cuenta sus necesidades. Los obstáculos más comunes en presentarse son la inexistencia de programas de redistribución, la falta de información sobre su existencia y los requisitos para acceder a ellos, y la incorporación de requisitos demasiado costosos o complejos técnicamente para las comunidades campesinas.

67 Aunque no podemos ahondar en el tema, es pertinente señalar cómo, para algunos puntos de vista, el acceso de los pobres rurales a la tierra debe ser garantizado mediante políticas de redistribución que, necesariamente, requieren de la intervención estatal, ante la imposibilidad del mercado, por sí solo, de garantizar los fines distributivos. En el otro extremo se defiende la posibilidad de garantizar, mediante mecanismos de mercado, el acceso a la tierra de los más pobres, siendo este el modelo imperante en la mayoría de regímenes agrarios actuales.

Impacto diferenciado	En el desarrollo de los programas de acceso se presentan obstáculos específicos para las mujeres. A veces, ellas no son consideradas como sujetos del derecho, lo que, en la práctica, significa que los funcionarios encargados de ejecutar las políticas prefieran comunicarse con los hombres y hacerles la adjudicación a ellos. Esta es una valla adicional para las mujeres solteras, viudas o separadas que solicitan el acceso a los programas. Para las mujeres casadas o en unión de hecho puede constituir un obstáculo el que la titulación conjunta sea opcional y no obligatoria. Además, en los sistemas de calificación y selección de beneficiarios, muchas veces los requisitos que se presentan como neutros, en realidad esconden barreras insorteables para las mujeres. Ejemplo de ello es la exigencia de experiencia de trabajo en el sector rural, la cual es mucho más difícil de acreditar por la histórica falta de reconocimiento de la participación directa de la mujer en el trabajo agrícola y la invisibilización de su trabajo reproductivo y hogareño. Este es el que posibilita que los hombres puedan dedicarse a otras labores distintas de las del cuido del hogar y los hijos, puesto que estas ya están siendo cubiertas por las mujeres. Otra dificultad se presenta cuando las solicitudes de tierras las hacen grupos campesinos organizados. Aunque en casi todos los casos estas organizaciones incluya a miembros de ambos sexos, en la práctica la participación de las mujeres, en especial en la toma de decisiones, es mínima. En este caso, los grupos organizados actúan como filtro, limitando la participación de las mujeres en los programas estatales de distribución de tierras (Deere y León, 2000).
Conflictos en el uso de los suelos:	
General	En los últimos años se ha presentado, en algunos países de Latinoamérica, un cambio en el uso de los suelos, de la agricultura a la extracción agroindustrial y minera. Esto, por un lado, requiere de grandes capitales, que son favorecidos por la política pública, y puede tener como colofón el desestímulo a la actividad productiva campesina. Por otro lado, en los territorios implica una situación desfavorable para las comunidades campesinas, al verse sometidas a presiones indebidas para desalojar o negociar la tierra e, incluso, para cambiar el tipo de producción. Estas dificultades pueden significar mayores vulneraciones a los derechos cuando se tiene la tierra informalmente. En este caso, se hace mucho más sencillo el desalojo por medio de mecanismos legales o de hecho, que resumen la vulnerabilidad de las comunidades campesinas ante el desconocimiento de las normas y la falta de apoyo legal o ante el uso de la fuerza.
Impacto diferenciado	En los casos de conflicto por las tierras, en los que la confrontación llega al uso de la fuerza, la mujer rural adquiere una mayor inseguridad al convertirse su cuerpo en objeto de chantaje y terror. Esto lo ilustra muy bien el caso colombiano, ya que, en la población víctima de desplazamiento forzado, cerca del 80% lo constituyen precisamente mujeres sobrevivientes de la violencia sexual que ha sido una práctica sistemática y generalizada de todos los actores armados, incluida la fuerza pública. (Corte Constitucional, Auto 092/2008)
Mecanismos legales de reclamación:	
General	Una de las obligaciones principales de los Estados es proveer a sus ciudadanos mecanismos legales de reclamación ante la violación de sus derechos. Estos mecanismos deben estar disponibles y ser accesibles, física y económicamente, para todas las personas. Un obstáculo general para el derecho a la tierra es el desconocimiento de sus facultades y garantías, así como el de los procedimientos administrativos para su reclamación; a esto se suman las dificultades de acceso al aparato de justicia de cada país, mucho más marcado en el sector rural. Otro obstáculo es el desconocimiento de los recursos de orden administrativo para recurrir o apelar decisiones tomadas por la administración pública, en el marco de los programas de adjudicación de tierras y de apoyo a proyectos productivos, y de los plazos establecidos para solicitarlos, así como la falta de asistencia legal gratuita.

Informalidad de la tenencia:	
General	Existe informalidad en la tenencia de la tierra cuando, a pesar de poseerla materialmente, no se cuenta con la titularidad plena del derecho de propiedad, sea porque se está sobre bienes no susceptibles de apropiación privada, se ocupa la tierra sin ser propietario, no se cuenta con todos los requisitos legales para constituirse como tal o, teniendo el título, no se han agotado las etapas para consolidar la transferencia de la propiedad (Proyecto Protección de tierras y patrimonio de la población desplazada, 2009: 53-54). La informalidad de la tenencia, tan recurrente en la región, se convierte en un obstáculo importante para la garantía del derecho a la tierra, pues no se cuenta con seguridad jurídica para evitar desalojos. Además, el carecer del derecho de propiedad dificulta el acceso a crédito a una mayor solvencia patrimonial.
Impacto diferenciado	Los problemas anteriores se acentúan en relación con las mujeres; por una parte, por su desconocimiento acerca de los trámites para la regularización de los títulos y su exclusión ellos. De otro lado, en el contexto rural, una de las formas más comunes de acceso a la tierra para las mujeres es la herencia. Esto se hace mediante la entrega material de la tierra asociada a la tradición familiar o la cultura; no es frecuente que estos procesos de sucesión se realicen conforme a todos los trámites exigidos por la ley para que el cambio de titular (por ejemplo, del padre que hereda a la hija) quede plenamente legalizado. A veces, además, las tierras entregadas a las hijas son de una calidad inferior a las que se otorgan a los hijos en una sucesión. El proponer modelos alternativos de tenencia puede ser, en estos casos, una buena salida.
Sistemas de acceso a crédito:	
General	Para desarrollar sus proyectos de vida, los pobladores rurales requieren del acceso a créditos para la producción. En el marco de una visión de derechos, el crédito no puede significar un condicionamiento para la producción ni ser desfavorable, de manera que pueda conducir a la pérdida de la tierra. En este sentido, deben evaluarse los requisitos de garantía o respaldo exigidos tanto por la banca pública como privada, así como la posibilidad real de acceso a créditos de la mujer rural. Igualmente, debe evaluarse todo el sistema de crédito en cuanto al alcance de beneficios, incluido el acceso a mercados e infraestructura.
Impacto diferenciado	En cuanto a los créditos, la existencia de títulos a nombre únicamente de los hombres, les da a ellos un mayor poder de negociación. Esto puede significar una vulneración de los derechos de las mujeres, al colocarse en una relación de dependencia económica y de subordinación que condiciona su autonomía y que puede, incluso, poner en riesgo su subsistencia. Además, como los ingresos de las mujeres suelen ser menores, precisamente por la falta de valoración del trabajo doméstico, esta menor capacidad adquisitiva les hace más difícil acceder a la financiación.
Obstáculos específicos para las mujeres rurales en cuanto a:	
Legislación y política pública:	El reconocimiento, a todo nivel, de la igualdad entre hombres y mujeres es necesario y debe reflejarse en toda política pública. Aunque el reconocimiento no implique el paso de la igualdad formal a la real, el no reconocimiento sí profundiza las desigualdades. Los movimientos de mujeres, junto con agencias de organismos multilaterales y ONGs, han trabajado fuertemente en la búsqueda de cambios, en la estructura legal, a favor de la igualdad entre hombres y mujeres. La reforma legal que ha operado en muchos países desde los años noventa ha permitido, entre otros, un marco de movilización amplio, un lenguaje de derechos y un interlocutor ante los reclamos: el Estado (Lemaitre Ripoll, 2009: 197). Sin embargo, la brecha entre lo prescrito y lo real sigue siendo enorme. La política pública es fragmentada, con presupuesto mínimo y no ataca las causas estructurales de los problemas de las mujeres rurales. Aunque existan puntos de negociación entre las organizaciones de mujeres y el Estado, la voz de las mujeres en la planificación de la política es prácticamente inexistente y no existen mecanismos suficientes de monitoreo y de seguimiento de los presupuestos. Consideramos que los Estados deben avanzar en el reconocimiento constitucional y legal de la tierra y el territorio como un derecho fundamental de las comunidades rurales y, específicamente, de las mujeres, y que esto se traduzca en medidas de protección frente a los sistemas de mercado, compaginado con políticas generales de igualdad entre hombres y mujeres.

Información real y confiable:	Pese a varios decenios de esfuerzos consagrados al tema de mujer y desarrollo, la mayor parte de los censos agrícolas latinoamericanos todavía no indaga e informa sobre el sexo de los agricultores de su país. La información sobre la situación de la mujer rural en cuanto a derechos de propiedad y condiciones de vida es fragmentada, lo que en sí representa una vulneración a los derechos de las mujeres rurales. La existencia de esta información, completa y específica para la mujer rural es un requisito indispensable en la realización de políticas públicas adecuadas y para el ejercicio del control ciudadano de ellas.
Obstáculos culturales para el acceso a la tierra de las mujeres:	Uno de los factores culturales que facilitan el acceso y el control del recurso tierra es su reconocimiento social como un derecho para las mujeres. En América Latina, el reconocimiento social, especialmente en los ámbitos locales, de la mujer como productora, como propietaria y como tomadora de decisiones es limitado. Este hecho genera consecuencias restrictivas de diferente índole, que van desde la vida familiar hasta los lineamientos de las políticas públicas, lo que restringe la autonomía física y económica de las mujeres.
	Las visiones estereotipadas sobre los roles masculino y femenino en América Latina, en los que el trabajo de la mujer se ve como asistencia o ayuda y, además, sin reconocer el valor de los trabajos doméstico, productivo y extrapredial en el sostenimiento familiar y comunitario, es otro obstáculo cultural vigente y preocupante. Latinoamerica constituye un contexto social en el que las mujeres han adquirido protagonismo económico debido a la mayor migración masculina y a su trabajo en actividades no relacionadas con la producción agrícola. De otro lado, el acceso a la educación continúa restringido para las mujeres y las cargas sociales relativas al cuido de las familias siguen sin atenderse. Los países de la región cuentan con una oferta deficiente de instituciones públicas y gratuitas de cuido (guarderías públicas, casas de retiro) que faciliten el reparto de las cargas y favorezcan la inserción de la mujer en los procesos educativos y laborales de largo plazo. La tensión entre las demandas étnicas y las demandas de género, en el contexto del derecho a la tierra, es también un aspecto por analizar en detalle frente a los obstáculos de tipo cultural. Sin duda, los procesos de reivindicación de derechos colectivos han logrado avances muy importantes favorables también a las mujeres pero, en los espacios de gobierno autonómico de las comunidades indígenas y negras, la participación de las mujeres en condiciones de equidad sigue siendo limitada, muchas veces por el cuestionamiento de usos y costumbres ancestrales. No obstante, las culturas no son estáticas y, por lo mismo, garantizar los derechos de las mujeres también debe ser planteada y discutido en las comunidades étnicas. Finalmente, en sociedades patriarcales que desvalorizan la vida y los cuerpos de las mujeres, no puede dejar de considerarse la incidencia de la violencia doméstica en relación con las luchas de las mujeres por la tierra. En contextos de agresión es más difícil que las mujeres asuman la lucha por sus derechos, pues este tipo de violencia genera frustración, inferioridad, culpabilidad e impotencia difíciles de superar.
	Ahora bien, ¿cuál es el papel de la política pública aquí? Entendiendo que los cambios socioculturales son procesos de largo aliento que no dependen exclusivamente de la institucionalidad, creemos que su rol es generar nuevas visiones sobre el papel de la mujer. Debe valorizarse su aporte a la producción familiar y comunitaria, a la reproducción y a la seguridad alimentaria en todos los niveles, incluido, el nacional y el internacional, y generarse un respaldo a las organizaciones de mujeres que luchan en contextos marcadamente discriminatorios. Asi mismo, debe haber un compromiso decidido con los programas de prevención y atención de la violencia contra las mujeres en todas sus formas.

3. El contexto actual: ¿nuevas discriminaciones?

El contexto actual del mundo rural incorpora elementos que deben analizarse por sus posibles implicaciones frente al ejercicio del derecho a la tierra y a otros derechos como salud, alimentación, trabajo y medio ambiente, para las mujeres. Estos nuevos elementos son: el cambio climático, el acaparamiento de tierras, la crisis alimentaria mundial y el renovado impulso a la economía de extracción.

Otro elemento por evaluar es la eficacia de los programas de transferencia directa de efectivo, montados sobre propósitos de reducción de la pobreza intergeneracional, en el mediano y el largo plazo. Estos programas deben reformularse desde la perspectiva de las mujeres y, además, acompañarse de programas de acceso a la tierra y de apoyo a proyectos productivos pues, de otra manera, es imposible cumplir el objetivo de superación de la pobreza.

Aunque en términos generales estos elementos afecten a la población rural en general, e incluso a toda la población, los efectos que puedan tener sobre las mujeres rurales son más gravosos, habida cuenta de su situación histórica y estructural de discriminación. El carácter limitado de esta investigación no permite profundizar en las afectaciones concretas de estos factores, pero creemos que su indagación, apoyada en estudios de caso, debería establecer:

Los efectos de cambios de los ecosistemas en la producción campesina, el acceso al agua y la seguridad alimentaria de los hogares campesinos, con énfasis en las mujeres rurales.

Los efectos de las presiones comerciales sobre la tierra en las mujeres rurales y sus familias.

La capacidad de las mujeres rurales para solventar las problemáticas derivadas de la crisis alimentaria mundial y para aportar soluciones a mediano y largo plazo.

El impacto de los programas de transferencia directa de efectivo como agentes de cambio en las mujeres rurales y en sus experiencias asociativas y cooperativas.

MAPEO DE INICIATIVAS RELACIONADAS CON EL DERECHO A LA TIERRA

III

En la región latinoamericana y del Caribe podemos encontrar una amplia genera de experiencias protagonizadas por mujeres rurales, indígenas y afrodescendientes en la búsqueda de su derecho a la tierra y al territorio. Estas son experiencias de exigibilidad de este derecho, en las cuales las mujeres asumen liderazgos en comunidades y organizaciones y, por diversas vías, buscan la obtención de su derecho a la tierra y al territorio.

Los marcos legales y otros procesos institucionales de reforma agraria o de mercados de tierras, orientados hacia la redistribución de este recurso, por lo general no están diseñados desde una perspectiva de género que permita identificar situaciones de discriminación hacia las mujeres rurales y generar dispositivos para superarlas. O bien, en caso de que se encuentren diseñados desde esta perspectiva, nos encontramos con que la realidad es otra y las barreras culturales y sociales hacen imposible que, aún con una normativa favorable, las mujeres logren el control, el acceso y la garantía de su derecho a la tierra. Las iniciativas originadas desde las organizaciones de mujeres rurales se convierten entonces en los mecanismos por medio de los cuales los postulados legales de equidad de género, para el acceso a la tierra y otros recursos, logren pasar de la letra a la realidad.

Aunque las experiencias puedan clasificarse dependiendo de los actores sociales e institucionales involucrados, de la participación femenina en las organizaciones que las generan, del modelo de desarrollo rural en el que se inscriben o de su posible sostenibilidad en el tiempo, resalta un elemento común en todas ellas. El acceso y el control de la tierra son elementos fundamentales y necesarios para que las mujeres rurales logren superar las situaciones de discriminación a las que históricamente se han visto sometidas, en términos institucionales, sociales y culturales.

La tierra es el principal medio de vida para las mujeres rurales y, sin embargo, en sus intervenciones se evidencia que la mayor parte no logra acceder a ella, ya que, por diversos factores, son los hombres quienes predominan en este aspecto. Las consecuencias son muchas y graves en la vida de las mujeres en cuanto a autonomía, al tiempo se presentan implicaciones sociales, pues el hecho de que ellas no accedan a la tierra favorece fenómenos como la feminización de la pobreza en el ámbito rural.

Aunque las experiencias que se presentan en este apartado logren superar algunos obstáculos institucionales, culturales o sociales, su éxito depende de la capacidad de las mujeres para lograr el control y el dominio de sus vidas, sus cuerpos y sus tierras. En este sentido, el gobierno de las tierras por parte de la mujer rural no solo implica la titularidad de los derechos sobre la tierra y los territorios sino, también, autonomía y decisión sobre su vida y su cuerpo, por ser este el primer territorio en el cual habitan los seres humanos.

El propósito de este apartado es identificar tendencias y características generales de diferentes experiencias exitosas de exigencia del derecho a la tierra que las mujeres rurales realizan en los países de América Latina y el Caribe sobre los cuales se está realizando el presente estudio y otros. La identificación de esas tendencias resultará útil para situar posibles campos de acción e intervención de organizaciones no gubernamentales, agencias de cooperación y organismos intergubernamentales interesados en lograr una plena garantía del derecho a la tierra y al territorio de las mujeres rurales latinoamericanas y caribeñas.

1. Experiencias de superación de obstáculos para el acceso a la tierra para las mujeres

Teniendo en cuenta que, para las mujeres rurales, el principal recurso es la tierra, la mayor cantidad de experiencias se relaciona directamente con la superación de obstáculos institucionales,

sociales y culturales para su acceso y control. Las experiencias también se relacionan con los marcos legales y la realidad institucional de cada país en cuanto al del derecho a la tierra de las mujeres rurales.

Podemos identificar por lo menos tres tipos de experiencias en este sentido. Las experiencias de acción directa para el acceso a la tierra, en las cuales las mujeres recuperan tierras usurpadas a comunidades tradicionales o cuyo dominio lo tienen latifundistas. También encontramos experiencias de acompañamiento a mujeres u organizaciones de mujeres para que logren acceder a las tierras por medio de una participación cualificada en los mercados de tierras. Finalmente, encontramos experiencias de acceso a la tierra por medio de acciones ante autoridades públicas para lograr resultados favorables a los intereses de las mujeres en la ejecución de las políticas de tierras de cada país.

Las recuperaciones de tierras suelen encontrarse en países con una concentración alta de la propiedad de la tierra rural y, por ende, los conflictos agrarios son comunes ahí. Cuando las recuperaciones de tierras son lideradas por mujeres, cuentan con el respaldo de las comunidades y las organizaciones y permiten, por lo general, negociar con las autoridades públicas para proponer alternativas a los problemas derivados de la falta de acceso de las mujeres a las tierras y a otros recursos naturales.

En Colombia, las recuperaciones de tierra son realizadas, con frecuencia, por comunidades indígenas con una participación femenina considerable. En el suroeste colombiano se encuentra el Departamento del Cauca, el de mayor cantidad de población indígena del país. Una de las organizaciones indígenas más grandes de la región, el Consejo regional indígena del Cauca (CRIC), durante los últimos años ha realizado una campaña denominada "Liberación de la madre tierra" que consiste en la toma pacífica de tierras con el propósito de dotar a las familias indígenas de este importante recurso para la garantía de sus medios de vida y la supervivencia de su cultura. Este movimiento se realiza también como un mecanismo de presión al Estado para que cumpla su compromiso de entrega de tierras a los pueblos indígenas de esa región del país. Los procesos de recuperación de tierras en el Cauca han permitido que las mujeres indígenas, y sus familias, accedan a tierras concentradas en manos de propietarios y latifundistas de la región, tal como lo muestran las cifras de las propias organizaciones indígenas:

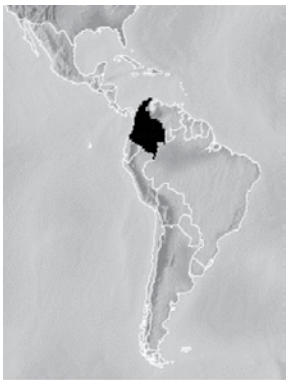
Tierras en hectáreas recuperadas por indígenas en el Cauca, 1970-1996

Cauca	1970-1980	1981-1990	1991-1996	TOTAL
Caldono	291,2	3065	208,3	35464,5
Caloto	882,8	3418,7	4315,1	8616,6
Corinto	1925,2	475,1	115	2515,3
Inzá	74,2	1592,2	46,9	1713,3
Jambaló	761,4	4048,9	916,5	5726,8
Piendamó	———	54	141	195
Silvia	416,7	6575,7	1164,9	8157,3
Toribío	2029,2	7862,6	170,2	10062
Totoró	1386,9	2946,6	1423,5	6257

Fuente: Guzmán, 2005. En www.redvoltaire.net

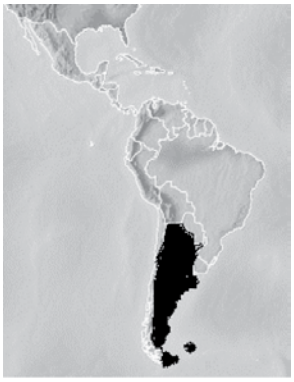
De igual forma, las mujeres campesinas víctimas de desplazamiento forzado también han realizado procesos de ocupación de tierras, tanto de aquellas de las que habían sido despojadas (procesos de retorno) como de tierras en las regiones de recepción de la población desplazada. En Colombia es frecuente encontrar experiencias que pueden clasificarse dentro de la anterior tipología, aunque quienes lideran estas acciones de exigencia del derecho a la tierra, mediante formas de acción directa, luego tengan que enfrentar procesos penales por usurpación de tierras; daño en bien ajeno, entre otros; estos delitos se configuran como formas de criminalización de los movimientos sociales.

Asi mismo, hay que señalar que las experiencias de retorno no siempre son exitosas, por la alta informalidad de los derechos de las mujeres y de las comunidades rurales sobre las tierras. Los procesos de despojo de tierras y de desplazamiento forzado enfrentados por las mujeres rurales las convierten en víctimas con una condición prolongada de vulnerabilidad. Por lo tanto, cuando han promovido procesos de retorno a las tierras de origen y no se cumplen condiciones de seguridad o de claridad de los derechos sobre ellas, las mujeres campesinas deben generar estrategias integrales que combinen mecanismos jurídicos, políticos y organizativos para garantizar su acceso a la tierra.



En el municipio de Chibolo, ubicado en el departamento del Magdalena, costa caribe colombiana, se encuentra una comunidad campesina conformada por 19 familias. Esta comunidad, luego de un largo proceso de búsqueda de reconocimiento de sus derechos sobre la tierra, tuvo que desplazarse debido a la acción de grupos armados ilegales sobre sus tierras. Años después, las familias buscaron el retorno pero ya habían perdido los derechos adquiridos sobre las tierras frente a las instituciones públicas, precisamente por decisiones tomadas por estas. Gracias al apoyo de la Corporación jurídica Yira Castro, esta comunidad logró realizar una estrategia integral para exigir su derecho a la tierra. Con acciones jurídicas, políticas y organizativas. El acompañamiento jurídico es necesario cuando las mujeres rurales lo necesitan para acceder a la justicia en su búsqueda de acceso a la tierra; pero esto no es suficiente y debe combinarse con otras acciones. (Erazo, 2010)

En estas situaciones, las mujeres y las comunidades rurales cuentan con el apoyo y la asistencia legal de organizaciones no gubernamentales que las acompañan para apoyar sus demandas y exigencias. El Estado no ofrece asesoría legal adecuada y suficiente para este tipo de casos.

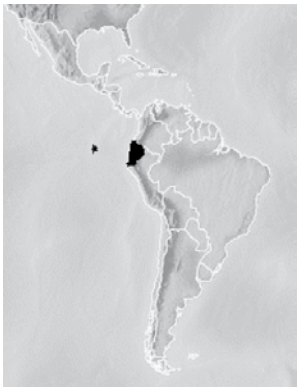


El Grupo de apoyo jurídico por el acceso a la tierra (GAJAT) es una iniciativa de la sociedad civil en Argentina con el propósito de apoyar a los pueblos indígenas y campesinos en la lucha por el acceso a la tierra. GAJAT realiza un programa de ayuda a promotores jurídicos para que las comunidades rurales puedan acceder a la justicia y defender sus derechos territoriales y otros derechos. Algunas mujeres indígenas que habían participado en ese programa se han integrado a los equipos jurídicos de sus comunidades, para acceder a los tribunales y defender por esta vía los derechos territoriales de sus pueblos (Bohórquez, 2009).

Aunque estas experiencias emergen en contextos de conflictividad social, en ocasiones logran generar situaciones favorables para el acceso a la tierra de las organizaciones femeninas que propiciaron su realización. En este sentido, los movimientos de recuperación de tierras se convierten en procesos de exigencia social del derecho a la tierra con capacidad para convertir las acciones de hecho en situaciones favorables al acceso a la tierra de las mujeres rurales. Los procesos de recuperación de tierras van unidos a otros procesos organizativos y educativos por medio de los cuales las organizaciones de mujeres rurales acceden a los conocimientos y la información necesarios para un fortalecimiento.

Dependiendo de los contextos políticos, existen también experiencias cuyo propósito es facilitar el acceso de las mujeres a los mercados de tierra con el objetivo de lograr que se conviertan en las beneficiarias de estas convocatorias. Los mercados de tierra presentan limitaciones estructurales para quienes no tienen acceso a la información, no pueden cumplir con los requisitos de las convocatorias, no tienen capacidad de negociación de los bienes y no tienen capacidad de endeudamiento, requisitos comunes a las políticas de mercados de tierra que reemplazaron a los programas de reforma agraria, en una buena parte de los países de América Latina y el Caribe.

Este tipo de experiencias implican la presencia de actores externos a las comunidades; ellos facilitan el acceso a la información, los procesos de identificación de los predios, la inscripción en las convocatorias públicas de subsidios para adquisición de tierras y dan acompañamiento general a las mujeres rurales. Existen múltiples programas de cooperación destinados a minimizar el impacto de las falencias estructurales de los mercados de tierra, para que las mujeres campesinas puedan acceder a ellos en condiciones de equidad frente a otros sectores del ámbito rural.



Desde el año 1977, el Grupo social fondo ecuatoriano Populorium Progressio, creó "Protierras", un programa destinado a apoyar a las comunidades rurales en sus aspiraciones de acceso y legalización de sus tierras y territorios. Esta organización ha logrado acompañar a las comunidades rurales en sus procesos organizativos destinados a garantizar el acceso a la tierra de los sectores tradicionalmente excluidos de la sociedad ecuatoriana. Protierras ofrece servicios para los trámites de acceso a la tierra, asesoramiento técnico de negociación en procesos de compra y manejo de conflictos de tierras y en otros temas catastrales y de linderos. El trabajo de esta organización ha permitido que las mujeres rurales ecuatorianas puedan participar, en condiciones justas, en los mercados de tierras en ese país.

Estas experiencias solo logran ser exitosas si superan, para casos concretos, las barreras estructurales que enfrentan las mujeres al participar en las convocatorias realizadas por medio de los programas de mercados de tierras. Estas barreras se refieren principalmente a asuntos como que las mujeres cuentan con pocos ingresos o patrimonios pues dedican una buena parte de su tiempo al trabajo doméstico no remunerado (FIAN, 2010). Esta situación se traduce en una capacidad limitada de endeudamiento frente a instituciones financieras, requisito básico para tener éxito en el modelo del mercado de tierras, e incluso en limitaciones de otro orden, como dificultades para poder pagar algunos de los requisitos que se les exigen a los beneficiarios en estas convocatorias.[68]

Otras experiencias similares son agenciadas por centros de investigación de la sociedad civil, como universidades y organizaciones no gubernamentales, en los que se crean fondos de tierras paralelos para que las mujeres puedan acceder a ellas sin tener que involucrarse en las dinámicas del mercado de tierras. Estos financiamientos se conocen como fondos de acceso a la tierra; y son administrados por estas entidades y buscan la participación de las mujeres rurales en sus órganos de decisión.

68 Un claro ejemplo de esto ocurre en Colombia en donde, como parte de los requisitos para el subsidio de tierra,s la persona postulante debe pagar el valor de la medición topográfica, dinero que pocas veces las mujeres logran conseguir.

El Instituto NITLAPAN de la Universidad Centroamericana, en Nicaragua, ha diseñado una estrategia de acompañamiento integral en la compra de tierras dirigida a las mujeres rurales jefas de familia en vía de capitalización. Esta estrategia combina la asistencia técnica, la capacitación en asuntos legales y la creación de empresas comerciales con fondos para la compra de tierras y la legalización de las propiedades rurales. La estrategia integral de acompañamiento les permite a las mujeres participantes acceder a insumos y conocimientos que garantizan el éxito del proceso de compra de tierras y de pago de ellas con bajas tasas de interés. Además, ha dejado como aprendizaje la necesidad de diversificar las formas de acceso a las tierras para las mujeres rurales (Montes, 2010).

Finalmente, existen casos en los cuales las mujeres rurales han incidido en las políticas públicas nacionales o ante las autoridades locales o regionales para verse favorecidas en el diseño de planes y programas destinados a la entrega de tierras. Para que estos procesos de incidencia sean exitosos deben existir condiciones favorables frente a gobiernos y autoridades públicas. La reciente ley de creación de un fondo de tierras con equidad de género, en Nicaragua, es una prueba de esta situación.

Esta norma fue creada después de un largo proceso de incidencia política y de cabildeo realizado por organizaciones campesinas, de cooperativas y de mujeres rurales de Nicaragua. Para lograr el impulso de la ley se creó la Coordinadora de mujeres rurales. El proyecto de ley se presentó en octubre del año 2007; se entregaron 10 630 firmas de respaldo a esta iniciativa por parte de mujeres rurales y sus familias. Después de más de dos años de trabajo ante la Asamblea Nacional, se logró la aprobación de la norma que tiene como propósito generar mecanismos directos de acceso a la tierra para las mujeres rurales de este país centroamericano (Fernández, 2010).

La ley contempla la creación de un fondo para que las mujeres rurales de bajos recursos puedan acceder a tierras productivas, dependiendo de su capacidad de pago, con créditos hipotecarios y tasas de interés bajas y a largo plazo. Bajo esta norma, las tierras se titularán a favor de las mujeres y ellas también gozarán de acceso a otros recursos para la realización de actividades productivas.

Esta norma es pionera en el Latinoamérica, ya que, además de derivarse de una experiencia puntual de exigencia del derecho a la tierra de las mujeres campesinas, logra generar una política pública de tierras destinada específicamente a ellas, hecho que puede permitir superar algunas de las barreras institucionales, sociales y culturales más contundentes que les impiden el acceso a la tierra a las mujeres.

Además de estas experiencias que buscan garantizarles el acceso a la tierra, como recurso fundamental, a las mujeres en diferentes países de América Latina y el Caribe, existen otras que apuntan a consolidar la posición de las mujeres en algunos procesos con sustento en el gobierno de la tierra. Estas experiencias exitosas se refieren a las innovaciones productivas y al fortalecimiento de la posición de las mujeres en las organizaciones del ámbito rural. A continuación vamos a observar algunas de ellas.

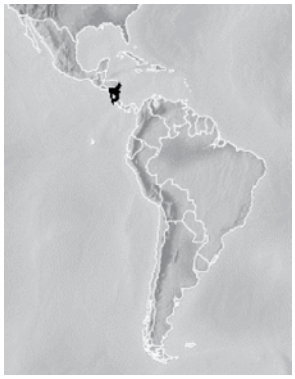
2. Innovaciones productivas impulsadas por las mujeres rurales

Durante los últimos años se ha observado una diversificación de las actividades realizadas por los pobladores rurales para obtener recursos e ingresos que les permitan suplir sus necesidades básicas. Estas actividades van desde la incorporación de nuevos productos en sus sistemas agrícolas o la puesta en marcha de sistemas de mercados justos para la venta de sus productos hasta la oferta de servicios turísticos ligados a sus medios y entornos vitales.

Las mujeres rurales en diferentes países de América Latina y el Caribe han sido protagonistas de estas innovaciones. La puesta en marcha de este tipo de experiencias ha permitido que la mujer participe en actividades productivas que implican remuneración económica por su trabajo, al contrario de lo que sucede con los trabajos domésticos tradicionales que no son retribuidos. Para las

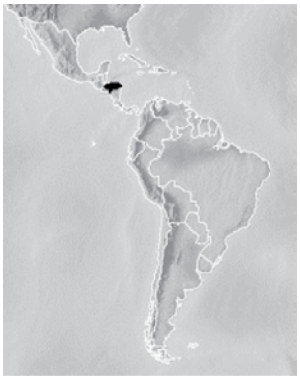
mujeres campesinas, la participación en estas estrategias también les permite garantizar ingresos para el sostenimiento de sus familias y la inversión en sus sistemas de producción doméstica, lo que facilita la seguridad alimentaria de su núcleo familiar.

Un factor común en todas las experiencias de mujeres campesinas que se reseñan sobre este tema es que cuentan con dos insumos básicos: acceso a la tierra y capacidad de asociación. En Centroamérica, el movimiento cooperativo ha logrado posicionarse en el ámbito rural con una importante participación de las mujeres, sin que esto se traduzca necesariamente en que ellas tengan influencia en las decisiones políticas. Por ejemplo, en Nicaragua, el 44% de los socios de las cooperativas son mujeres (Ceci, 2007). Sin embargo, con la creación de cooperativas de mujeres, las campesinas nicaragüenses han logrado ejercer un gobierno real sobre sus tierras y sus procesos productivos:



En el Ddepartamento de Chinandega en Nicaragua, se encuentra la Cooperativa "Mujer ejemplar", fundada en el año 2002 por un grupo de mujeres que decidió organizarse para enfrentar la pobreza rural. Las mujeres, que tenían aún títulos de tierras de la reforma agraria, conformaron la cooperativa y permitieron que otras sin tierras se asociaran también. Una vez constituida, la cooperativa recibió apoyos nacionales e internacionales para realizar proyectos productivos. El requisito para que las mujeres pudieran recibir esos apoyos era que las socias de la cooperativa fueran dueñas de las parcelas de tierra, razón por la cual los hombres reconocieron a las mujeres como propietarias de las tierras. Hoy, esta cooperativa lleva a cabo una producción agropecuaria orgánica. La ejecución de los proyectos productivos les ha permitido a sus asociadas obtener ingresos y dar sustento a sus familias (Coronado, 2009).

El acceso a créditos y a otros recursos económicos necesarios para las actividades productivas es una de las preocupaciones más frecuentes de las mujeres rurales. Como lo hemos señalado, existen diferentes barreras de tipo institucional, cultural y social que impiden el acceso de la mujer a este tipo de recursos. Las mujeres rurales también han diseñado estrategias solidarias para acceder a los recursos económicos y superar las barreras señaladas:

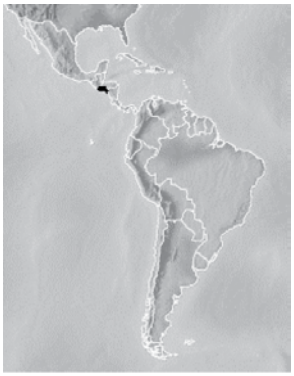


La Asociación hondureña de mujeres campesinas tiene la misión de lograr el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos para sus asociadas. Para ello ha dispuesto la creación de programas destinados al fortalecimiento de la ciudadanía de las mujeres y su participación en la toma de decisiones públicas que las afecten. Para lograr el acceso de las mujeres campesinas a recursos económicos para realizar sus proyectos productivos, la Asociación ha generado un sistema financiero rural sostenible y las acompaña para que accedan al financiamiento por medio de cajas rurales. Además de promover su acceso a recursos económicos por estos medios, la Asociación realiza capacitaciones y las ayuda en la producción de alimentos para la seguridad alimentaria y en la comercialización de sus productos agrícolas.

Además, las innovaciones productivas pueden clasificarse en dos tipos; en primer lugar, las relacionadas con la diversificación de las actividades agrícolas y la participación en mercados justos y, en segundo lugar, aquellas que generan recursos a partir de la exploración de otros medios de vida, al aprovechar el acceso a otros activos y bienes.

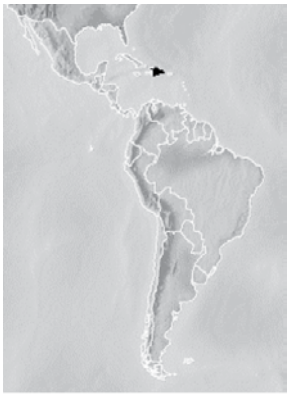
La diversificación de las actividades agrícolas apunta principalmente a acceder a mercados agrarios que se distancian de la producción tradicional y tienden a posicionar productos con ciertas características para hacer más atractiva su producción, bien sea por motivos de responsabilidad social, de compromiso con el medio ambiente, de producción agroecológica o por la acertada combinación de dos o más de estos factores.

La participación en mercados justos ha sido una oportunidad para que las mujeres rurales se asocien y logren posicionar sus productos en el mercado con una remuneración justa por su trabajo. En buena medida, estas iniciativas se encuentran mediadas por agencias de cooperación encargadas de facilitar el acceso de las mujeres a estos mercados, lo que les ha permitido explorar alternativas productivas desconocidas.



En El Salvador existen diversas iniciativas de mujeres rurales que se vinculan a redes de comercio justo. Una de estas es la Red de comercialización unión de mujeres que habilitó la "Casa de las ideas". Esta casa es un punto de encuentro para mujeres rurales interesadas en vincularse a experiencias de economía solidaria y mercados justos. Esta iniciativa les permite a las mujeres rurales vender sus productos al mercado de la ciudad de San Salvador y obtener precios justos por su trabajo. Además, la Casa también les brinda la posibilidad de capacitarse en otras actividades productivas complementarias.
(www.diariocolatino.com)

La diversificación de los medios de producción de ingresos en el mundo rural ha llamado la atención del medio académico y de las agencias de cooperación. Existen múltiples apoyos a organizaciones de pobladores rurales, campesinos, indígenas y afrodescendientes para que aprovechen los activos a los que tienen acceso y los ofrezcan a los mercados no agrícolas. En este punto identificamos experiencias de mujeres rurales que aprovechan su conocimiento del entorno en el que habitan, para ofrecer servicios de tipo ecoturístico.



La Asociación de mujeres la nueva esperanza es una organización de mujeres rurales que viven en la cordillera central de República Dominicana. Con recursos de la cooperación internacional, la Asociación creó una empresa ecoturística operada por mujeres rurales denominada el "Sonido del Yaque". Además de los servicios hoteleros, "Sonido del Yaque" ofrece a sus visitantes otros productos como caminatas por senderos ecológicos, alimentación típica de las familias campesinas dominicanas y apreciación de la flora y la fauna de la región. Esta iniciativa les ha permitido a las mujeres rurales aprovechar los recursos a los que tienen acceso y generar ingresos para ellas y sus familias.

A pesar de la importancia de estas actividades para garantizar acceso a excedentes económicos, es necesario anotar que la diversificación de actividades es una opción importante siempre y cuando no implique una ruptura con el vínculo que las mujeres campesinas sostienen con la tierra o el abandono de actividades tradicionales de producción, porque entonces se tornan inviables en términos económicos. Cuando un proyecto de desarrollo ecoturístico, para las mujeres campesinas, implica una erosión de su relación con la tierra y el territorio, si esta actividad pierde su valor comercial, puede producirse un efecto adverso para ellas, pues atenta contra su capacidad de supervivencia que reside en el vínculo con la tierra. El éxito de estas experiencias radica en el refuerzo del vínculo de las mujeres campesinas con la tierra, no en la transformación violenta de esta situación.

Finalmente, encontramos experiencias orientadas al fortalecimiento organizativo y cultural de las mujeres rurales. Estas experiencias logran su consolidación sobre la base del gobierno de la tierra y el acceso a los recursos para ellas.

3. Fortalecimiento organizativo y cultural de las mujeres rurales

Las mujeres rurales son portadoras de una serie de aptitudes y conocimientos que puede considerarse como un importante activo a su favor. En varios países de América Latina y el Caribe, las organizaciones de mujeres han protagonizado experiencias que les permiten aprovechar los conocimientos y los activos culturales, fortalecer sus organizaciones y crear condiciones favorables para el ejercicio de sus derechos.

El programa de Activos culturales afro (ACUA) es una iniciativa con presencia en siete países de la región (Brasil, Venezuela, Colombia, Ecuador, Bolivia, Perú y Panamá); tiene el propósito de contribuir al desarrollo de los territorios afrodescendientes y al fortalecimiento de su identidad. La apuesta principal del programa es la valoración de los activos culturales de la población afrodescendiente en América Latina (Arango, 2010).

La cultura de los pueblos afrodescendientes por lo general se encuentra sometida a situaciones de discriminación por parte de la sociedad occidental predominante en los países de la región. El programa busca el fortalecimiento de las organizaciones de esta población valorando y dándoles significado a sus prácticas culturales, difundiendo sus conocimientos y promoviendo, también, la generación de ingresos.

En el programa, las mujeres rurales ocupan un papel protagónico, en buena medida porque ellas son las custodias de los saberes y las tradiciones de su cultura. Además, se valora el rol de cohesión social que juegan las mujeres en sus comunidades y su contribución a la superación de la desigualdad y la pobreza.

Así, el programa apoya a las organizaciones de mujeres en la realización de proyectos productivos que combinen el conocimiento ancestral y cultural con los ingresos económicos, o experiencias de valoración de las tradiciones afro como la partería, la música y las artesanías. La valoración de estos activos culturales les ha permitido a las mujeres del programa obtener reconocimiento y liderazgo en sus comunidades; se valora ante todo el vínculo con su territorio como el sustento de su capital cultural.

Por otra parte, como un movimiento autónomo frente al Estado, encontramos la marcha de mujeres campesinas, un proceso social de movilización y de exigencia de los derechos de las mujeres rurales, en Colombia. En este proceso participan mujeres pertenecientes a organizaciones campesinas de base, de diversas regiones del país. Sus primeros pasos se dieron durante el Foro nacional de mujeres campesinas en Samaniego, Nariño, en el año 2005. Durante la marcha se ha realizado una serie de encuentros en los cuales las mujeres campesinas tienen la oportunidad de reflexionar y de analizar su realidad, de compartir conocimiento con otras mujeres, de valorar la labor que realizan en sus hogares y en los campos colombianos, de denunciar el despojo de las tierras y los ataques contra la economía campesina y construir estrategias que les permitan conservar su posición en el campo y mantener vigentes sus medios de vida.

Las mujeres que participan en este proceso acompañan a organizaciones de mujeres en aquellas regiones del país en las que ellas han sido víctimas del desplazamiento forzado y del despojo, y en las cuales la organización, la movilización y la denuncia son necesarias para mejorar sus condiciones de vida. La marcha de mujeres campesinas también es una apuesta por la realización integral del derecho a la tierra para el conjunto de los pobladores rurales, por la recuperación de la agricultura tradicional y orgánica y por el rescate de semillas nativas, como única alternativa para su supervivencia. De igual forma, la marcha es tanto punto de llegada del proceso de análisis de la realidad que enfrentan las mujeres campesinas en Colombia como punto de salida en su encuentro con otros sectores sociales que comparten con ellas ideales de democracia y unidad.

4. Conclusiones para el conjunto de las experiencias

El conjunto de las experiencias que se analizan en este estudio permite identificar estrategias comunes que las organizaciones de mujeres rurales han utilizado para enfrentar y superar obstáculos institucionales, culturales y sociales para acceder a la tierra y garantizar su adecuado gobierno.

En primer lugar, resalta que el acceso a la tierra y la seguridad de las mujeres sobre su tenencia resulta ser un requisito básico para el éxito de cualquier experiencia de las mujeres en el

mundo rural. Lograr el acceso a la tierra para las mujeres campesinas, indígenas y afrodescendientes sigue siendo una tarea pendiente para los Estados de la región latinoamericana y caribeña. Uno de los principales obstáculos que deben superar las mujeres son aquellas barreras institucionales que impiden su acceso a la tierra. El acompañamiento jurídico, la capacitación sobre derechos legales y el fortalecimiento organizativo que produzca procesos eficaces de incidencia política son las principales estrategias de las organizaciones de mujeres rurales para enfrentar esos obstáculos.

En segundo lugar, es necesario observar que no es posible superar el conjunto de los obstáculos con acciones aisladas. Si bien es cierto que las experiencias demuestran resultados favorables cuando se han realizado acciones de acceso a la justicia o capacitaciones sobre derechos territoriales, estas son insuficientes para asegurar el gobierno de la tierra para las mujeres rurales, ya que, además de garantizar la permanencia en los territorios, las mujeres han generado otras actividades tendientes a favorecer su posición como agentes de producción y de generación de ingresos.

En este sentido, emergen experiencias destinadas a satisfacer necesidades económicas de las mujeres, y estas aparecen en un proceso sincrónico y no lineal. Aunque la base necesaria es la tierra, las mujeres rurales, cuando reciben el acompañamiento de organizaciones no gubernamentales y de organismos de cooperación, tienen la capacidad de generar mecanismos para superar las barreras de acceso a los recursos económicos.

Finalmente, el éxito de las experiencias radica en que tengan la posibilidad de fortalecer los vínculos de las mujeres rurales con la tierra. Las intervenciones con el propósito de superar los obstáculos para el acceso a la tierra no pueden generar rupturas o erosiones en la relación que las campesinas, indígenas y afrodescendientes tengan con los territorios que habitan o que aspiran ocupar. Las estrategias integrales para superar el conjunto de los obstáculos y fortalecer esta perspectiva deben preferirse a aquellas que propongan soluciones puntuales pero que no tengan un impacto positivo en la relación mujer – tierra.

PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES PARA INCORPORAR EN LOS PROYECTOS FIDA

IV

Hemos presentado el análisis de los marcos legales para el acceso a la tierra en diez países de América Latina y el Caribe, la identificación de los obstáculos que enfrentan las mujeres rurales para acceder a la tierra y el mapeo de algunas experiencias o buenas prácticas de las organizaciones de mujeres rurales para superar esas barreras. La reflexión generada a partir de estos insumos nos permite realizar una serie de recomendaciones al FIDA, para los proyectos que esta institución apoya en la región.

Estas recomendaciones, más que constituir directrices de políticas públicas particulares para cada uno de los países de la región, tienen la pretensión de dar ideas sobre cómo impactar positivamente en las políticas estatales, en los proyectos e iniciativas con organizaciones de la sociedad civil y en los procesos de producción de conocimiento en centros académicos. Como lo hemos constatado, la superación de los obstáculos y barreras para que las mujeres rurales puedan tener acceso y control de las tierras requiere del concierto de los esfuerzos de diferentes actores públicos, sociales y académicos.

Aunque ha quedado demostrado que los cambios en las políticas de tierras, a pesar de tener procesos complejos y prolongados, son necesarios para generar marcos y ambientes institucionales favorables al mejoramiento de la situación de las mujeres rurales, para que estos cambios se produzcan y tengan efectos en las organizaciones de la sociedad civil es necesario diversificar las acciones y definir metas comunes en el conjunto de las iniciativas.

En primer lugar, vamos a presentar unas recomendaciones generales que pueden aplicarse a diferentes proyectos que involucren a más de un actor de los que se reseñan en este apartado y, posteriormente, se presentan recomendaciones por grupos de intervención posibles de los proyectos del FIDA en la región.

Recomendaciones generales

1. Incorporar la perspectiva del derecho a la tierra y al territorio en los proyectos e intervenciones. El fortalecimiento de las mujeres rurales se relaciona directamente con el hecho de que los proyectos e intervenciones se encuentren dirigidos a potenciar los vínculos de las mujeres rurales con las tierras y los territorios. Involucrar una perspectiva de derechos para la defensa, la promoción y el desarrollo de la relación de las mujeres rurales con sus territorios les permite ejercer el gobierno de la tierra, identificar el papel de los Estados en la garantía de sus derechos y generar lenguajes de incidencia y exigencia para la realización integral de ellos.

De igual forma, asumir el lenguaje de los derechos permite que los proyectos contribuyan a la consolidación de una ciudadanía informada y activa en el mundo rural. Aunque existan proyectos exitosos que no incorporan esta perspectiva, particularmente relacionados con economía y productidad, la implementación de lenguajes, contenidos y mecanismos de exigencia de los derechos les permite a las organizaciones y a los ciudadanos del sector rural obtener niveles más cualificados de negociación e incidencia frente a las autoridades e instituciones públicas, situación deseable en cualquier sistema democrático.

Fortalecer la autonomía de las mujeres rurales. Nos referimos a la autonomía de las mujeres rurales frente a las intervenciones desde la política pública y desde los programas de desarrollo de organismos multilaterales, así como de ONGs de carácter nacional e internacional. Estas intervenciones deben tener la fortaleza de partir de las necesidades de las mujeres y de apoyar sus propios procesos, pero sin generar dependencia ni económica ni temporal. Este fortalecimiento puede darse de las siguientes maneras:

Estímulo a la organización de mujeres, a partir de la generación de una identidad, el establecimiento de reglas claras, la visibilidad ante las autoridades públicas y la sociedad y la

capacidad de toma de decisiones según sus propias necesidades y las prioridades definidas conjuntamente (Mantilla, 2010: 20-21).

Generación de espacios de discusión sobre la política pública, la situación de la mujer rural y el impacto de la cooperación nacional e internacional, pública o privada, en el desarrollo de sus proyectos de vida.

Estímulo al conocimiento tradicional de las mujeres sobre la producción, especialmente en el desarrollo de proyectos de tecnificación agrícola y en proyectos de protección del medio ambiente y de los recursos naturales.

Estímulo a la participación de las mujeres en puestos de decisión en organizaciones rurales mixtas.

Fortalecer la capacidad de acción de las mujeres. Las mujeres rurales, además del acceso a la tierra y a otros recursos económicos, requieren del acompañamiento para fortalecer sus capacidades organizativas, el acceso a la información y la participación en escenarios públicos de toma de decisiones. Todos estos asuntos se presentan como necesarios para el fortalecimiento de la capacidad de acción la mujer rural como actor social. Este fortalecimiento puede darse de las siguientes maneras:

Promoviendo el conocimiento y el reconocimiento de los derechos de las mujeres rurales, por parte de ellas, de los funcionarios encargados de la política pública y de la sociedad en general.

Generando espacios de diálogo y de negociación directos, entre la administración pública y las mujeres rurales. Se busca que, en un mismo espacio, puedan participar todas las instituciones encargadas de diseñar y ejecutar la política pública para las mujeres rurales, por ejemplo, en materia de tierras, vivienda, salud, educación y apoyos productivos.

Fortaleciendo las capacidades individuales y, en las organizaciones de mujeres rurales, promoviendo liderazgo, empoderamiento y autoestima.

2. Recomendaciones para proyectos por ejecutarse con instituciones públicas del sector rural o con encargadas del tema de mujeres.

Promoción de políticas de tierras destinadas exclusivamente a las mujeres rurales. En la lista de obstáculos identificados en el estudio se encontraron las limitaciones de las mujeres rurales por competir con los hombres en programas de acceso a la tierra. Estas limitaciones se presentan por diferentes motivos: falta de acceso a la información, sesgos masculinos en la escogencia de los beneficiarios de las políticas de tierras, incapacidad de endeudamiento, entre otros.

Las políticas para promover la participación y el posicionamiento de los sectores excluidos de la población son útiles. La promoción de políticas de acceso a la tierra destinadas exclusivamente a las mujeres rurales (tal como sucedió con la aprobación de la reciente norma sobre fondos de tierras en Nicaragua) y el establecimiento de criterios de selección en los procedimientos, acordes con las posibilidades reales de las mujeres para cumplirlos, permitiría evitar que ellas se enfrenten a los obstáculos culturales y sociales que comúnmente frenan sus expectativas de acceso a la tierra. De igual forma, es necesario incentivar la participación de las mujeres en los sistemas públicos de administración de tierras y fortalecerlos en todos los países.

Fortalecimiento de la capacidad institucional para la producción y el manejo de información. Según el Derecho Internacional, en cuanto a derechos humanos, los Estados tienen la obligación de generar sistemas de información públicos e idóneos para conocer y monitorear las condiciones en que vive la población. Sin embargo, una necesidad común, para todos los países del estudio, es que los Estados actualicen y diseñen sus sistemas de información desde una perspectiva de género, obtengan y procesen adecuada y oportunamente las cifras separadas por sexo y utilicen indicadores que puedan dar cuenta, con claridad y precisión, de la situación real de las mujeres rurales.

El fortalecimiento de esta capacidad institucional permitiría que las instituciones públicas contaran con mejores elementos de juicio para realizar sus intervenciones y que las organizaciones de la sociedad civil tuvieran sistemas de información válidos para dar seguimiento y controlar las instituciones. El fortalecimiento de esta capacidad se puede realizar mediante:

Actualización de censos agrícolas con perspectiva de género, identificando la situación de

las mujeres en cuanto a derechos sobre las tierras y su grado de informalidad, con especificación del tipo de relación jurídica que tienen las mujeres con la tierra (propiedad, posesión, mera tenencia, etc). De igual forma, es necesario crear bases de datos y directorios con información sobre mujeres y las organizaciones de mujeres que hayan participado en programas de distribución y acceso a las tierras.

Participación de las organizaciones de mujeres rurales en la definición de los criterios por incluir en los sistemas de información, con el propósito de adecuar los instrumentos de recolección de la información a las necesidades y las condiciones particulares de las mujeres rurales.

Ofrecimiento de apoyo jurídico para que las mujeres puedan realizar procesos de exigencia con una garantía material de derecho a la tierra. Este tipo de acompañamiento podría ser realizado con éxito por las facultades de derecho, las que, valiéndose de los estudiantes de últimos años, dieran apoyo jurídico y representación a las organizaciones de mujeres campesinas ante los tribunales y las instituciones públicas.

3. Recomendaciones para proyectos dirigidos a organizaciones de la sociedad civil y de mujeres rurales

Promoción de un acompañamiento jurídico integral a las organizaciones de mujeres rurales. Dos de los obstáculos más significativos que enfrentan las mujeres rurales son su desconocimiento de las instituciones de administración de justicia y la ausencia de representación jurídica para adelantar los procesos necesarios para formalizar y legalizar sus derechos sobre la tierra. Por lo tanto, se considera que el FIDA podría apoyar proyectos de asistencia legal, dirigidos por las organizaciones de mujeres, que buscaran:

La formalización o regularización de la tenencia sobre la tierra

La declaración de inconstitucionalidad de normas regresivas para las mujeres rurales

La defensa de los derechos laborales de los trabajadores rurales

La asesoría para la postulación de mujeres y sus asociaciones en las convocatorias estatales de adjudicación de tierras y de apoyo a proyectos productivos

El impulso a acciones de litigio estratégico en el ámbito nacional e internacional conduzcan conlleven a pronunciamientos de jueces y tribunales, para hacer cumplir los derechos de las mujeres y generar jurisprudencia que clarifique las interpretaciones dudosas o poco favorables de la administración.

Fortalecimiento de intercambios y aprendizaje mutuo de las mujeres rurales. Las experiencias de las mujeres en cuanto a exigencia, promoción y realización de sus derechos son el principal insumo para comprender cómo la capacidad de organización y la gestión comunitaria pueden generar "buenas prácticas" para el acceso y el control de la tierra a favor de las mujeres rurales. Por lo tanto, la realización de proyectos de intercambio y aprendizaje entre organizaciones de mujeres de la región latinoamericana y caribeña debe convertirse en una prioridad para promover estas experiencias y procurar su multiplicación.

Los procesos de intercambio les permiten a las organizaciones de mujeres rurales conocer otras realidades y apropiarse de experiencias que puedan ser útiles para lograr la garantía de sus derechos en sus propios contextos, conocer innovaciones e implementarlas en sus ámbitos locales y establecer vínculos solidarios con otras organizaciones.

Realizar una investigación sobre la historia del movimiento social desde la perspectiva de las mujeres campesinas. Existe la necesidad, en las organizaciones de mujeres rurales, de poder reconstruir sus procesos políticos y sociales a partir de su propia experiencia histórica. Esta investigación permitirá observar cómo las mujeres rurales se han consolidado como actores políticos para las sociedades latinoamericanas y reflexionar sobre la necesidad de promover su participación en escenarios políticos de toma de decisiones, además de reconocer la importancia de los procesos organizativos en el avance de las mujeres en legislación y políticas públicas.

4. Recomendaciones para proyectos destinados a centros de investigación y de producción de conocimiento

Como se ha señalado, el desconocimiento y la necesidad de información son una de las tareas más importantes por realizar para avanzar hacia el acceso y el control de las mujeres rurales sobre las tierras y los territorios. Este tipo de estudios lo pueden realizar los centros de investigación de la sociedad civil o consultores especializados. Sin embargo, no es posible adquirir conocimientos relevantes para las mujeres rurales si ellas no participan como gestoras en los procesos de investigación. En este sentido, no apelamos al financiamiento de proyectos de investigación que se alejen del mundo rural, sino al apoyo de iniciativas que involucren como protagonistas a las mujeres rurales. En este sentido recomendamos:

Realizar investigaciones sobre nuevas exclusiones de las mujeres rurales. Actualmente observamos cómo fenómenos de reciente aparición tienden a afectar el acceso y el control de la tierra para las mujeres rurales. El principal problema frente a estos fenómenos es que no tenemos la información suficiente para tomar decisiones en términos de políticas públicas o acciones políticas. Por lo tanto, sería útil la realización de investigaciones que recogieran estudios de casos sobre el impacto del cambio climático, el acaparamiento de tierras y la crisis alimentaria mundial en la vida de las mujeres rurales.

Evaluar la capacidad de los programas de transferencia de efectivo para superar situaciones de pobreza de las mujeres rurales. En diferentes países de las regiones latinoamericana y caribeña se están implementando programas de subsidio y de transferencia de dinero en efectivo para atender situaciones de pobreza extrema. Este tipo de programas también está llegando a las mujeres rurales, sin que exista un estudio sobre su impacto en su relación con las tierras o sobre su capacidad de generar una ciudadanía basada en la garantía de los derechos humanos. Además, estos programas tienen el riesgo de transformar las relaciones rurales y dejar sin vigencia las demandas de acceso y redistribución de las tierras para las mujeres rurales.

Evaluación de los programas de mercados de tierras para las mujeres en América Latina. Después de casi dos décadas de implementación de políticas de mercados de tierras en América Latina, es necesario realizar estudios para evaluar el impacto que hayan tenido estos programas en el propósito de garantizarles el acceso y el control de la tierra a las mujeres rurales. Las estadísticas y los estudios oficiales son insuficientes, ya que cuentan con información sobre quiénes han tenido éxito en el proceso, pero no toman en cuenta a quiénes no han logrado acceder a los subsidios de tierras y las razones que expliquen este fracaso.

Promover investigaciones para obtener información sobre el tema de acceso a la justicia, en jurisdicción ordinaria y jurisdicciones agrarias, en los países en los que está establecido. Como lo hemos señalado anteriormente, el acceso a la justicia es uno de los problemas más graves que enfrentan la población rural en general y, en especial, las mujeres campesinas. Existe la necesidad de contar con conocimientos relevantes sobre este tema, sobre todo en aquellos países en que el acceso a la tierra está mediado por procedimientos judiciales. Las reformas de las políticas pueden ser insuficientes si en el aparato judicial no se identifican los obstáculos y los problemas que enfrentan los pobladores rurales para acceder a una administración de justicia eficaz e imparcial y las particularidades relativas a la situación de las mujeres.

El conjunto de estas recomendaciones se encuentra sustentado en los hallazgos y reflexiones derivados de este estudio. La superación de los obstáculos no puede depender de la implementación de una de ellas independientemente, sino de la implementación progresiva e integral del conjunto de recomendaciones.

De cualquier forma, las recomendaciones deberán adaptarse a las condiciones particulares de cada país de la regiónpues, dependiendo del contexto político, social y cultural, podría ser más urgente realizar una acción determinada y que otras pierdan sentido, porque ya existen iniciativas nacionales para darle una respuesta satisfactoria a lo propuesto en este apartado, o porque las prioridades en los países sean otras.

Como podemos observar, la superación de las condiciones de discriminación de las mujeres rurales es una tarea que involucra a diversos sectores, instituciones y autoridades. Se necesita una acción mancomunada para lograr transformaciones reales y para promover un gobierno real y eficaz de la tierra, en las mujeres del campo.

CONCLUSIONES

V

En los países de América Latina y el Caribe, el acceso y el control de la tierra para las mujeres rurales es aún una tarea por resolver. Durante el siglo XX se produjeron importantes reformas para transformar una buena parte de los marcos legales; ellas permitieron el reconocimiento formal de derechos para las mujeres rurales los que habían sido, por una parte, negados en la legislación civil decimonónica y, por otra, olvidados en las legislaciones agrarias.

El reconocimiento de la igualdad formal también ha sido introducido en los ordenamientos jurídicos de las constituciones políticas, las que reconocen los derechos documentados en este estudio. Sin embargo, estos fenómenos no han logrado una transformación tal que permita superar las estructuras sociales e institucionales que impiden el acceso a la tierra para las mujeres. Si bien los cambios en las normas son importantes y conllevan transformaciones, estas suelen ser de largo plazo y requieren ir acompañadas para su implementación de medidas adicionales en cuanto a capacitación, divulgación y asignación suficiente de recursos económicos y humanos.

En cuanto a las normas y a los regímenes agrarios, los países estudiados han vivido procesos similares en las políticas de tierras. Durante la década de los sesenta se dieron programas de reforma agraria que fueron sufriendo modificaciones hasta finales de los noventa y que generaron transformaciones legislativas. Esto implicó un cambio en las políticas de distribución de tierras de los Estados hacia un modelo de acceso a la tierra por participación en el mercado de tierras y la tendencia a una prevalencia de los programas de saneamiento de títulos sobre los de acceso directo.

Ahora bien, aunque estas normas hayan incluido algún reconocimiento de las mujeres rurales, para ellas los resultados de su aplicación – en términos de acceso a la tierra – no han sido diferentes en las reformas orientadas por el mercado y en las reformas orientadas por el Estado. Los derechos sobre la tierra de las mujeres rurales no se han dado de forma satisfactoria y universal bajo ninguno de esos modelos de distribución de tierra.

Esta situación puede explicarse en buena medida porque los marcos legales favorables a ellas tienen que enfrentar dos situaciones que impiden su realización cabal. En primer lugar, la formulación de las normas no va acompañada de los recursos económicos necesarios para que su implementación sea un éxito. Las políticas deben sustentarse en presupuestos públicos que ordenen la ejecución del gasto en planes y proyectos diseñados para alcanzar las metas deseadas. La falta de voluntad política para transformar la situación de las mujeres rurales se refleja en la ausencia de destinación de gasto en la ejecución de las normas que las favorezcan. En segundo lugar, las instituciones encargadas de la aplicación de estas políticas se han debilitado como consecuencia de las transformaciones experimentadas por los Estados, en las últimas décadas. Así, las instituciones públicas encargadas de abordar los asuntos rurales presentan dificultades estructurales para responder a las demandas y expectativas de la sociedad sobre esos aspectos. A esto, por supuesto, se suman los sesgos de género en algunas de las reglamentaciones sobre procedimientos de acceso a tierras y a créditos.

En este sentido, a pesar de la existencia de cambios e innovaciones legales, las normas jurídicas no tienen la capacidad de transformar solas las realidades sociales. El Derecho puede cumplir una importante función orientadora, pero la formulación de normas es insuficiente para permitir que las mujeres rurales tengan una garantía plena de sus derechos sobre las tierras y los territorios. Así, las posibilidades de que el Derecho se convierta en motor de transformaciones sociales que permitan la profundización de la democracia y de la equidad son limitadas.

Las normas se insertan en contextos culturales complejos con una multiplicidad de factores que explican las dinámicas sociales. La serie de obstáculos presentada en este documento permite observar este fenómeno complejo, en el cual se combinan, de forma permanente, factores políticos, sociales y culturales que son barreras para las mujeres en su aspiración legítima de acceso a la tierra.

Los obstáculos se refieren a asuntos culturales, baja valoración del trabajo de las mujeres rurales como una actividad productiva, falta de participación política de las mujeres frente al Estado y en el interior de las organizaciones políticas de los sectores rurales, informalidad en los sistemas de tenencia de tierras, dificultades para acceder a la administración de justicia al presentar reclamaos sobre derechos a la tierra, ausencia de sistemas de información catastral unificados, confiables y con datos por sexo, limitaciones para acceder a créditos que faciliten el desarrollo de las actividades productivas, entre otros. En muchas situaciones los obstáculos aparecen en concierto y requieren, por lo tanto, soluciones integrales que muchas veces están ausentes.

De igual forma, el interés por generar crecimiento y desarrollo económico, a partir del fortalecimiento de los sistemas de producción agroindustriales a gran escala, de las plantaciones y de las industrias extractoras (minería, por ejemplo), produce nuevas exclusiones en la economía campesina y permite la emergencia de nuevos obstáculos que limitan el acceso a la tierra de las mujeres rurales. En este contexto, la tierra es un recurso cada vez más escaso, ya que no solo se ve como el principal medio de producción para las economías agropecuarias, sino que es una reserva de los recursos naturales que deben ser extraídos y comercializados para alcanzar las metas de "desarrollo económico" propuestas por los gobiernos. En la competencia por el acceso a la tierra, las mujeres rurales parten de una posición debilitada ya que, bajo este paradigma, la economía campesina queda excluida de los procesos de desarrollo y de generación de riqueza. En otros casos, no cuentan con los recursos económicos necesarios para la extracción y la comercialización de los recursos de los territorios o, a veces, incluso las mujeres y las comunidades se oponen a esas políticas de extracción intensiva de los recursos naturales, porque estas iniciativas no toman en cuenta los impactos ambientales ni los daños irreversibles sobre los ecosistemas, pues valoran más la rentabilidad económica que cualquier otro aspecto.

Para enfrentar la marginación que enfrentan las mujeres rurales, algunos gobiernos de la región han optado por planes de transferencia de efectivo para aliviar situaciones de extrema pobreza de comunidades e individuos privados de sus medios de vida. Estas iniciativas se encuentran lejos de fomentar una ciudadanía sustentada en la plena garantía de los derechos de la población y no garantizan la superación de las condiciones de pobreza que enfrentan las mujeres rurales, quienes requieren del acceso y el control de la tierra, de otros recursos naturales y de una serie de iniciativas especiales, para salir de ese estado.

Sin embargo, frente a estas iniciativas poco exitosas, las mujeres rurales de América Latina y el Caribe han demostrado capacidad de producir transformaciones puntuales de su realidad. Estas experiencias, catalogadas en algunos estudios como "buenas prácticas", permiten observar cómo, mediante la acción colectiva y la organización social, las mujeres rurales pueden super condiciones de dominación, exclusión y pobreza, y trazar los caminos que deben seguir para su emancipación.

En la gestión de estos cambios las mujeres rurales no han actuado solas. Es posible identificar cómo, en diversas experiencias, han contado con la participación de organizaciones de la sociedad civil, de organismos internacionales de cooperación, de organismos intergubernamentales e, incluso, de instituciones públicas. Sin embargo, hay un elemento común en todas las experiencias: el éxito de las "buenas prácticas" se encuentra determinado por el acceso y el control que las mujeres rurales tengan sobre las tierras y otros recursos, acompañado de una participación autónoma en los procesos. En buena medida, las recomendaciones de este documento intentan recoger algunos elementos derivados de las experiencias exitosas de exigencia del derecho a la tierra y al territorio por parte de las mujeres rurales.

Finalmente, a pesar de los avances que ha logrado este estudio en cuanto a identificación de marcos legales, obstáculos y experiencias exitosas en lo relativo al acceso a la tierra en los países escogidos de América Latina y el Caribe, es posible concluir que se necesitan más y mejores fuentes de conocimiento para tener lecturas comprensivas sobre la situación de las mujeres rurales.

Se requieren investigaciones que profundicen en aspectos apenas enunciados aquí y que se desarrollen con estudios de casos en el terreno para comprender la complejidad de los fenómenos locales. Aunque vivamos en países con condiciones relativamente similares y que han enfrentando algunos procesos comunes, también nos encontramos ante una gran diversidad que se expresa en la complejidad y particularidad de los fenómenos locales, regionales y nacionales. Esta situación no ha sido lo suficientemente atendida ni por las instituciones públicas y sus precarios sistemas de información ni por los sectores académicos que podrían aportar una mirada interdisciplinaria sobre ella. Esta tarea, al igual que la garantía integral del derecho a la tierra de las mujeres campesinas, se encuentra pendiente.

BIBLIOGRAFÍA

General

Abramovich, Víctor y Christian Courtis, (2002) Los derechos sociales como derechos exigibles. Madrid. Editorial Trotta.

Arango, Emperatriz (2010) "Programa regional de apoyo de las poblaciones rurales de ascendencia africana de América Latina". Ponencia presentada en el Conversatorio internacional "La mujer rural". Bogotá, julio de 2010.

Bohórquez, Rita y Lorena Ardito, (2009) Experiencias activas de acceso a la tierra: estrategias de empoderamiento y aseguramiento de derechos desarrolladas por organizaciones de mujeres campesinas e indígenas rurales. Procasur – International Land Coalition, Santiago de Chile.

Cabrera, Carlos Alejandro (2002) Política agraria y desarrollo rural en Guatemala: visiones para una agenda de Estado. Ponencia presentada en el Regional Workshop in Land Issues in Latin America & Caribbean region 19- 22, 2002, Pachuca, México.

Cabrera, Linda María (2007) La concentración de la tierra en Colombia: entre la exclusión social y la violencia. Tesis para optar por el título de magister en derecho en la Universidad Nacional de Colombia. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

Campaña global por la reforma agraria (2000). La reforma agraria en Honduras. Folleto informativo editado por FIAN Internacional. Disponible en: http://www.fian.org/recursos/publicaciones/documentos/la-reforma-agraria-en-honduras/pdf. Consultado en junio de 2010.

Ceci, Sara (2007) "Acceso de la mujer a la tierra en Nicaragua", en Compendio de estudios de países sobre género y tierra. Roma, FAO.

CEPAL (2010a) Qué estado para qué igualdad. s.c. CEPAL.

CEPAL (2010b) El progreso de América Latina y el caribe hacia los objetivos de desarrollo del mileno. Desafíos para lograrlos con igualdad. s.c. CEPAL.

Consejo coordinador de organizaciones campesinas de Honduras - COCOCH (s.f.) Reforma agraria en Honduras.

Coronado, Sergio (2009) El derecho a la tierra y al territorio. Bogotá. CINEP.

Corporación Sisma Mujer (2010), Vivir con dignidad. Historia de vida de Leonora Castaño. Bogotá.

DANE (2005) Censo de la República de Colombia.

Deere Carmen Diana y Magdalena León (2000 y 2002) Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina. Primera edición: TM Editores. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Segunda Edición: México: Bogotá: PEUG y FLACSO-Ecuador.

Erazo, Claudia (2010) "Acompañamiento jurídico para la garantía del derecho a la tierra. El caso de Chibolo". Ponencia presentada en el Conversatorio internacional "La mujer rural". Bogotá, julio de 2010.

Fajardo, Darío (2002) Tierra, poder político y reforma agraria y rural, en *Cuadernos Tierra y Justicia*. Instituto latinoamericano de servicios legales alternativos ILSA. Bogotá.

FAO (s.f. a) La mujer en la agricultura, el medio ambiente y la producción rural. Colombia. s.c. FAO.

FAO (s.f. b) La mujer en la agricultura, el medio ambiente y la producción rural. El Salvador. s.c. FAO.

FAO (s.f. c) La mujer en la agricultura, el medio ambiente y la producción rural. Guatemala. s.c. FAO.

FAO (s.f. d) La mujer en la agricultura, el medio ambiente y la producción rural. Nicaragua. s.c. FAO.

FAO (s.f. e) La mujer en la agricultura, el medio ambiente y la producción rural. Panamá. s.c. FAO.

FAO (2003) Las cuestiones de género y el acceso a la tierra. Roma. FAO.

FAO (2006a) Agricultura, expansión del comercio y equidad de género, Roma, FAO.

FAO (2006b) Situación de la mujer rural: Venezuela.

FAO (2007) Situación de las mujeres rurales en Nicaragua. FAO. s.c.

Federación Agropecuaria de cooperativas de mujeres productoras del campo de Nicaragua - FEMUPROCAN (2008) Diagnóstico rápido sobre el acceso a la tierra de las mujeres organizadas en Femuprocan.

Fernández, María Teresa (2010) "La tierra nos da poder". Ponencia presentada en el Conversatorio internacional "La mujer rural". Bogotá, julio de 2010.

FIAN, "Tierras en manos de mujeres. Reformas agrarias, mercados de tierras y género", Campaña global por la reforma agraria. Disponible en: www.fian.org. Consultado en julio de 2010.

Fuentes, Adriana Patricia (2010) Marcos legales de acceso a la tierra: caso Colombia. Documento producido por CINEP/Programa por la Paz, para International Land Coalition. Mimeo. Bogotá.

Fundación Arias para la paz y el progreso humano (1996) El acceso de las mujeres a la tierra en Centroamérica: Memoria del taller centroamericano, mayo de 1996.

Fundación nacional para el desarrollo - FUNDE (2009) Tenencia de la tierra y democratización de la propiedad en El Salvador. San Salvador.

Gobierno dominicano, Introducción del Informe por presentarse en la Conferencia internacional sobre reforma agraria y desarrollo rural. Porto Alegre, Brasil, del 7 al 10 de marzo del 2006. Disponible en: http://www.icarrd.org/en/icard_doc_down/national_repdominic.pdf

Guzmán, Edwin. "Liberación de la madre tierra". 19 de noviembre de 2005. Disponible en: www.voltairenet.org. Consultado en julio de 2010.

INEC (2010) Censo de la República de Panamá.

Instituto salvadoreño para el desarrollo de la mujer ISDEMU (2005) Política nacional de la mujer (PNM). Disponible en www.isdemu.gob.sv. Consultado en junio de 2010.

Instituto libertad y democracia - ILD (s.f.) Evaluación preliminar de la economía extralegal en 12 países de Latinoamérica y el Caribe. Reporte de la investigación en Panamá. Disponible en: http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=751487. Consultado en julio de 2010.

Lara, Tatiana (2009) Situación, condición y posición de la mujer cafetalera hondureña. Green Development Foundation, Tegucigalpa, Honduras.

Lemaitre Rippol, Julieta (2009) El derecho como conjuro. Fetichismo legal, violencia y movimientos sociales. Siglo del Hombre Editores – Universidad de los Andes. Bogotá.

Machado, Absalón (2002). De la estructura agraria al sistema agroindustrial. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

Mantilla, Alejandro (2010) Obstáculos para el acceso a la tierra de las mujeres campesinas en Colombia. Diagnóstico y propuesta de acompañamiento. Documento elaborado para CINEP/ Programa por la Paz. Mimeo. Bogotá.

Marrero Castro, Juan Fernando (2010) Marco legal del acceso a la tierra rural en Venezuela.

Martínez, Ana Iris (2010) Respuestas a cuestionario enviado en el marco de la realización de este estudio.

Meertens, Donny (2005) Tierra, derechos y género. Leyes, políticas y prácticas en contextos de guerra y paz. Informe final de la Consultoría sobre derechos de las mujeres a la tierra. UNIFEM-Programa de paz y seguridad – Colombia.

Montes, Lea (2010) "Estrategia de acompañamiento en la compra de tierra NITLAPAN-UCA". Ponencia presentada en el Conversatorio internacional "La mujer rural". Bogotá, julio de 2010.

"Mujeres abren centro empresarial de negocios para comercializar sus productos" En: www.diariocolatino.com, consultado en julio de 2010.

Molina, Javier (2001) Acceso a la tierra por medio del mercado: experiencias de bancos de tierras en Centroamérica. Estudios agrarios, núm. 16, Procuraduría agraria, México.

Moreno, Elizabeth (2009) Situación de las mujeres productoras de café organizadas en Guatemala: una aproximación. Green Development Foundation. Tegucigalpa, Honduras.

Navas, María Candelaria (1999) Mujer rural, acceso a la tierra y empoderamiento en El Salvador. Fundación nacional para el desarrollo FUNDE. San Salvador.

ONU-HABITAT (2005a) Tenencia de la tierra, derechos a la vivienda y género – marco nacional y urbano: Colombia. Serie de Análisis sobre la ley, la tenencia de la tierra y el género: América Latina.

ONU-HABITAT (2005b) Tenencia de la tierra, derechos a la vivienda y género – marco nacional y urbano: México. Serie de Análisis sobre la ley, la tenencia de la tierra y el género: América Latina.

Osorio, Flor Edilma y Holmes Villegas, (2010) Uno en el campo tiene esperanza. Mujeres rurales y recomposición en el acceso, tenencia y uso de la tierra por el conflicto armado en Buga, Colombia. Lima. ILC, América Latina – CINEP.

Rodríguez Baena, Víctor (s.f.) El proyecto de reforma agraria en Guatemala. El decreto 900

y la estructura de la propiedad. En: Revista digital Lebrija. Disponible en: www.lebrijadigital.com. Consultado en julio de 2010.

Serna, José María (2005) El régimen constitucional de la propiedad en México. Disponible en: http://www.juridicas.unam.mx/sisjur/dercompa/pdf/2-112s.pdf. Consultado en julio de 2010.

Servicio de la mujer en el desarrollo (SMD), FAO (1997) Participación y género en la planificación del desarrollo agrícola: Lecciones de Costa Rica. FAO. Roma.

Tejada de Walter, Angela y Bidó Soraya Peralta, (2000) Mercados de tierras rurales en la República Dominicana. Serie de Desarrollo productivo. Cepal, Red de Desarrollo agropecuario. Santiago de Chile.

Vía campesina (2008) República Dominicana: 1000 campesinos y campesinas al Congreso Nacional. Nota publicada en: http://www.viacampesina.org

Instrumentos internacionales de derechos humanos

Comité del Pacto de derechos económicos, sociales y culturales- DESC, Observación general No.3.

Comité del Pacto de derechos económicos, sociales y culturales- DESC, Observación general No.16.

Convención americana de derechos humanos. Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969.

Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer "Convención De Belem Do Para". Adoptada en 1994.

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Adoptada por la Asamblea general de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979 y firmada en Copenhague el 17 de julio de 1980.

Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, 1989.

Declaración americana de derechos y deberes del hombre. Adoptada en la Novena conferencia internacional americana, Bogotá, en abril de 1948.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas - Asamblea general ONU, 2007.

Declaración de San José sobre personas refugiadas y desplazadas. Adoptada por el "Coloquio internacional: 10 años de la declaración de Cartagena sobre refugiados ", celebrado en San José, Costa Rica, del 5 al 7 de diciembre de 1994.

Declaración universal de derechos humanos. Adoptada por la Asamblea general en su Resolución 217 a (III), de 10 de diciembre de 1948

Pacto Internacional de derechos civiles y políticos, 1996.

Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales, 1966.

Principios rectores de los desplazamientos internos. Presentados por el representante especial

del Secretario General para la cuestión de los desplazados internos a la Comisión de derechos humanos en 1998, en su Informe E/CN.4/1998/Add.2.

Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas.

protocolo adicional a la convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer adoptado por la Asamblea general de las Naciones Unidas. 1999.

Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II). Aprobado en Colombia mediante la ley 171 de 1994.

Constituciones Políticas

Constitución política de Colombia (1991)

Constitución política de Costa Rica (1949)

Constitución política de El Salvador (1983)

Constitución política de Guatemala (1985)

Constitución política de Honduras (1982)

Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos (1917)

Constitución política de Nicaragua (1987)

Constitución política de Panamá (1972)

Constitución política de República Dominicana (2010)

Constitución política de Venezuela (1999)

Normas nacionales

Colombia

Código civil de 1887 y sus posteriores reformas

Ley 135 de 1961 sobre reforma agraria

Ley 30 de 1988. Con ella se modifican y adicionan las Leyes 135 de 1961, 1a. de 1968 y 4a. de 1973 y se otorgan unas facultades al Presidente de la República.

Ley 160 de 1994. Con ella se crea el Sistema nacional de reforma agraria y desarrollo rural campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto colombiano de la reforma agraria y se dictan otras disposiciones.

Ley 731 de 2002. Con ella cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales.

Ley 387 de 1997. Con ella se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento

forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.

Ley 975 de 2005. Con ella se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera eficaz a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios.

Corte constitucional Autos 092 de 2008, 004 de 2009 y 005 de 2009, de seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004.

Costa Rica

Código de familia de Costa Rica, (Ley No. 5476 de 1973).

Ley de tierras y colonización (Ley No.2825 de 1962).

Ley de seguro integral de cosechas (Ley No.4461 de 1969).

Ley de creación del IDA (Ley No.6735 de 1982).

Ley de uso, manejo y conservación de los suelos (Ley No.7779 de 1998).

Ley de promoción de la igualdad social de la mujer (Ley No. 7142 de 1990).

Reglamento autónomo para la adquisición de tierra del Instituto de Desarrollo agrario de marzo de 2008.

Reglamento autónomo para la administración de los fondos asignados para crédito rural en el Instituto de Desarrollo agrario de marzo de 2008.

El Salvador

Código de familia de El Salvador (Decreto 677 de 1993).

Leyes básicas de la reforma agraria (Decretos legislativos 153 y 154 de 1980).

Acuerdos de paz de 1992.

Programa de transferencia de tierras (PTT).

Ley del régimen especial del dominio de la tierra comprendida en la reforma agraria (Decreto ñegislativo No.747 de 1991).

Ley del régimen especial de la tierra en propiedad de las asociaciones cooperativas comunales y comunitarias (Decreto legislativo No.719 de 1996).

Política nacional de la mujer (PNM) 1997.

Guatemala

Código civil de 1963.

Ley de transformación agraria (Decreto 900 de 1952).

Ley de creación del Instituto nacional de transformación agraria (INTA) (Decreto 1551 de 1967).

Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria. Sustantivo. México, D. F. a 6 de mayo de 1996.

Acuerdo de identidad y derechos de los pueblos indígenas. Sustantivo. México, D.F., 31 de marzo de 1995.

Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado. Sustantivo. Oslo, Noruega, 17 de junio de 1994.

Ley de fondos de tierra Guatemala (Decreto Ley No.24 de 1999).

Ley de dignificación y promoción integral de la mujer (Decreto Ley No.7 de 1999).

Ley de consejos de desarrollo urbano y rural (Decreto 11 de 2002).

Honduras

Código Civil de Honduras de 1906.

Creación del Instituto nacional agrario (INA) (Decreto Ley No. 69 de 1961).

Ley de la reforma agraria (Decreto Ley No.2 de 1962).

Decreto No.8 de 1972.

Decreto No.170 de 1974 (entró a regir el 14 de enero de 1975).

Ley para la modernización y el desarrollo del sector agrícola – LMDSA (Decreto 31 de 1992).

Ley de cajas de ahorro y crédito rural (Decreto 201 de 1993).

Ley del fondo de tierras (Decreto 199 de 1993).

Ley especial de inversiones agrícolas y generación de empleo rural (Decreto 322 de 1998).

Ley de igualdad de oportunidades para la mujer (Decreto 34 de 2000).

Nicaragua

Código civil de Nicaragua.

Ley de reforma agraria (Decreto No. 782 de 1981).

Ley orgánica del Instituto nicaragüense de reforma agraria (Decreto No. 38 de 1991).

Ley de estabilidad de la propiedad (Ley No. 209 de 1995).

Creación de la Comisión interinstitucional de mujer y desarrollo rural (Decreto Ley 57 de 1997).

Ley de igualdad de derechos y oportunidades (Ley No.648 de 2008).

Ley creadora del Fondo para compra de tierras con equidad de género para mujeres rurales (Ley No.717 de 2010).

México

Código civil federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1928 con reformas hasta 2007.

Ley federal agraria de 1992, con reformas de 2008.

Ley general de equilibrio ecológico y protección al ambiente

Ley de expropiación federal

Ley de planeación

Ley general de bienes nacionales

Ley general para la igualdad entre hombres y mujeres 2006

Panamá

Código de familia de Panamá.

Código agrario (Ley No.37 de 1962).

Ley de creación del Ministerio de desarrollo agropecuario (Ley No.12 de 1973).

Ley del Programa nacional de titulación de tierras (Decreto Ejecutivo 124 de 2001).

Ley que establece la titulación conjunta como forma de adquirir la tierra y modifica artículos del código agrario (Ley 68 de 2001).

Proyecto de Ley 022 de 2009 por el cual se adopta el Código agrario de Panamá.

República Dominicana

Código civil de República Dominicana.

Ley de reforma agraria No.5879 de 1962.

Ley No.55 de 1997; modifica ley 5879 de 1962.

Venezuela

Código civil de Venezuela.

Ley de reforma agraria promulgada por el Congreso de la República de 1960.

Ley de tierras y desarrollo agrario – Decreto No.1546 de 9 de noviembre de 2001, publicado en la Gaceta oficial de la República Bolivariana de Venezuela N°37.323 de 13 de noviembre de 2001, con las modificaciones introducidas en varios artículos por la Asamblea Nacional en el 2005.

Sitios web consultados

Asamblea Nacional de Panamá: www.asamblea.gob.pa

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela: www.asambleanacional.gob.ve

Comisión interamericana de derechos humanos: www.cidh.org

Consejería presidencial para la equidad de la mujer: http://equidad.presidencia.gov.co

Instituto nacional agrario de Honduras: www.ina.hn

Instituto nacional de la mujer de Venezuela: www.inamujer.gov.ve

Instituto nacional de las mujeres de Costa Rica: www.inamu.go.cr

Instituto nacional de las mujeres de Honduras: www.inam.gob.hn

Instituto nacional de las mujeres de México: www.inmujeres.gob.mx

Instituto nicaragüense de la mujer: www.inim.gob.ni

Instituto salvadoreño para el desarrollo de la mujer: www.isdemu.gov.sv

Oficina del alto comisionado de naciones unidas para los derechos humanos: http://www2.ohchr.org/spanish/law/

Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación - FAO
Gender and land data base: http://www.fao.org/gender/landrights/report/

Secretaría de Estado de la mujer en República Dominicana: http://mujer.gob.do

Secretaría presidencial de la mujer de Guatemala: www.seprem.gob.gt

Secretaría de la reforma agraria de México: www.sra.gob.mx

SOBRE LOS AUTORES

Adriana Patricia Fuentes López: Abogada de la Universidad Nacional de Colombia, Especialista en Derecho constitucional de la misma universidad y Diplomada en Estudios políticos y constitucionales por el Centro de Estudios políticos y constitucionales de Madrid.

Consultora independiente; ha trabajado como investigadora en temas de derechos humanos, particularmente en derecho a la libertad de expresión, derecho a la salud, derechos de las mujeres y marcos legales de acceso a la tierra para pobladores rurales. Autora de varios artículos y libros sobre estos temas.

Javier Lautaro Medina Bernal: Abogado de la Universidad Nacional de Colombia y Especialista en Derecho constitucional de la misma universidad.

Actualmente se desempeña como investigador del Centro de investigación y educación popular – CINEP/Programa por la paz en Colombia. Ha trabajado con comunidades y organizaciones sociales en derechos humanos y educación popular. Autor de artículos y libros sobre derechos económicos, sociales y culturales.

Sergio Andrés Coronado Delgado: Abogado de la Universidad Nacional de Colombia, Especialista en Derecho constitucional de la misma universidad y Magíster en Desarrollo rural de la Pontificia Universidad Javeriana.

Actualmente se desempeña como investigador del Centro de investigación y educación popular – CINEP/Programa por la paz en Colombia. Ha participado en procesos de investigación y acompañamiento a organizaciones y comunidades en temas relacionados con derechos humanos, derecho al territorio, conflictos territoriales y desarrollo rural. Es autor de artículos publicados en las Revistas Cien días y Controversia y de los libros *Derecho al trabajo* y *Derecho a la tierra y al territorio,* publicados por CINEP/Programa por la paz.