

Reforma agraria e igualdad de género

La investigación de UNRISD concluye que la nueva generación de reformas de la tenencia de la tierra introducida durante los años 90 no es necesariamente más equitativa desde el punto de vista del género que los esfuerzos previos, si bien la capacidad de la mujer para lograr un acceso independiente a la tierra se encuentra cada vez más presente en las leyes.

Planteamiento del tema

Hoy en día se reconoce ampliamente que las reformas agrarias que se llevaron a cabo desde los años 50 y hasta los años 70 eran insensibles a las diferencias de situación basadas en el sexo. Se basaban por lo general en el supuesto de que los activos asignados al jefe de la familia—generalmente el hombre—beneficiarían a todos los integrantes de la familia de forma equitativa. Estas reformas no sólo ignoraron el bienestar de la mujer y de sus dependientes en caso de una disolución del hogar (por separación, divorcio o viudez), sino que además no tenían presentes las formas en que las desigualdades de acceso a la tierra en razón del género han agudizado la carga laboral (no remunerada) y la inseguridad económica de las mujeres casadas y disminuido su poder de negociación en el hogar.

Estas reformas se efectuaron en un momento en que la igualdad de género era un factor marginal en la agenda de políticas y en que las organizaciones de mujeres carecían de su visibilidad actual. En los años 90, la reforma de las instituciones agrarias resurgió como tema prominente en los organismos internacionales de desarrollo. ¿Pero fue esta nueva ola de reformas más sensible a la cuestión del género que las reformas anteriores?

Uno de los aspectos centrales de las reformas más recientes fue la titulación de tierra, cuyo objetivo era promover la seguridad de la tenencia y estimular los mercados de tierra. Estas reformas eran impulsadas generalmente por coaliciones neoliberales internas y externas, con financiamiento de organizaciones mundiales y regionales que apoyaban la posición de que los *derechos de propiedad privada* son esenciales para contar con un sector agrícola dinámico. Sin embargo, sería demasiado simplista

interpretar las diversas experiencias nacionales de reforma de tenencia de la tierra como meras iniciativas neoliberales de los gobiernos. Las transiciones democráticas, si bien frágiles en la mayoría de los casos, han abierto nuevas posibilidades para la reforma agraria y reintroducido el tema de la desigualdad de la distribución de la tierra en las agendas nacionales. La participación de los movimientos sociales, incluidos los movimientos femeninos, y sus aliados nacionales e internacionales han sido el otro elemento distintivo de los más recientes debates sobre las políticas relacionadas con la tierra. El grado en que los intereses de la mujer se reflejan en la nueva generación de reformas constituye el tema central de análisis de la presente Síntesis.

Conclusiones de la investigación

Potencial y limitaciones de las leyes

Los estudios conducidos en el contexto del proyecto de UNRISD documentan tanto los avances durante los años 90 para lograr que las leyes formales relacionadas con la tenencia de la tierra fueran más equitativas desde el punto de vista del género, como los repetidos fracasos a la hora de aplicar tales normas legislativas. Las razones de estos fracasos son múltiples, y van desde las limitaciones presupuestarias, producto de la disciplina fiscal, pasando por deficiencias administrativas e institucionales a nivel de gobierno en cuanto a la gestión de la política de género hasta una deficiente rendición de cuentas política en materia de igualdad de género en los parlamentos y ante la sociedad. Por otra parte, las mujeres tienden a desconocer los procesos legales y enfrentan problemas cuando tratan de tener acceso a los tribunales, ya sea por falta de tiempo y recursos o por limitaciones de movilidad y sesgo judicial.

Investigación de UNRISD sobre cambio agrario, género y derechos agrarios, 1999–2002

En este proyecto se exploró el grado en que las reformas de tenencia de la tierra en curso responden a las desigualdades basadas en el género en las instituciones agrarias. La carencia de datos sistemáticos desglosados por género dificulta la tarea de determinar la magnitud precisa del problema, pero la información disponible proveniente de estudios de caso indica que se trata de un asunto serio en casi todos los países. Para conducir una investigación detallada, se seleccionaron tres países caracterizados por sus diversas instituciones y trayectorias en el ámbito de la tenencia de la tierra: Brasil, Sudáfrica y Uzbekistán. Para poder analizar las prescripciones generales de política que con frecuencia se formulan en relación con el acceso de la mujer a la tierra sin referencia alguna a las especificidades regionales, se solicitó un estudio regional sobre el África subsahariana, el cual se complementaría con estudios sobre los casos de Ghana y Tanzania. La investigación se propuso responder tres preguntas globales:

- ¿Los compromisos políticos de alto nivel con la equidad de género (consagrados en las constituciones y los códigos civiles) y las presiones de base que ejercen los grupos de defensa de los derechos de la mujer han contribuido a hacer las prácticas públicas más equitativas en cuanto al género?
- ¿Las mujeres pobres obtienen algún beneficio de los enfoques sobre la reforma agraria basados en los principios de mercado?
- ¿El nuevo consenso sobre el potencial de los sistemas “consuetudinarios” de tenencia de la tierra para satisfacer las necesidades de todos los usuarios y solicitantes de tierras refleja adecuadamente las limitaciones que las mujeres probablemente enfrenten en dichos sistemas?