

y cuando una condición descrita en él no deje de existir. Por ejemplo, puede existir el derecho a la tierra si es que está parcelada. Una vez que los límites dejan de existir, la propiedad se termina automáticamente. Bajo esta óptica, esto es similar al concepto latinoamericano de *dotación* de las tierras de la reforma agraria, que muchas veces requiere el uso continuo de la tierra para que la propiedad siga vigente.

**Tierra de ejido.-** Estas son las tierras que pertenecieron a las municipalidades en tiempo de la Colonia, así como otras tierras adquiridas por las mismas municipalidades. Generalmente no pueden ser vendidas ni hipotecadas. La tierra del ejido en algunos países como México y Venezuela es definida como la tierra otorgada a un grupo de población agraria, para ser utilizada por los miembros del grupo de modo directo. Este tipo de tierra no puede ser adjudicada, transferida, hipotecada, dividida o vendida.

**Hacienda libre de condición.-** Esta es la tierra de completa propiedad, que puede ser vendida por el dueño o dividida por los herederos. "Hacienda" significa que la propiedad puede ser heredada. "Libre de condición" significa que no tiene restricciones. La propiedad denominada hacienda libre de condición es una propiedad absoluta.

**Propiedad absoluta.-** Las propiedades absolutas, en el derecho común, incluyen la hacienda libre de condición y la propiedad de por vida. La existencia de una propiedad absoluta continúa hasta la muerte, en oposición a las propiedades no absolutas, las cuales dejan de existir en una determinada fecha. Aquellos dotados con una propiedad absoluta se veían obligados a compensar al Gobierno con "tributos". Estos tributos eran originalmente entregados al rey por el privilegio de poseer una tierra. Hoy en día el equivalente de tributos sería los impuestos por la tenencia de la tierra.

**Propiedad de por vida.-** Es el derecho de poseer la tierra por toda una vida, la vida del dueño o de alguna otra persona.

**Propiedad no absoluta.-** La propiedad no absoluta incluye la tenencia por algunos años o una tenencia periódica. Se termina en una fecha determinada. Los que poseen una propiedad no absoluta no pagan tributo,

pese a que sí son dueños de la posesión.

**Propiedad real.-** Haciendo una distinción entre la propiedad personal y la propiedad intelectual, la propiedad real consiste en tierra y edificios, junto con todos los derechos concernientes a la tierra.

**Reversión.-** En la legislación común de las jurisdicciones, los derechos de reversión existen cuando un propietario transfiere o regala cualquier parcela que no sea su propiedad entera. Por ejemplo, si el dueño de una hacienda libre de condición, le da una propiedad de por vida a alguien, a la muerte de éste, la tierra deberá ser revertida al dueño original. En el contexto latinoamericano, la reversión es aplicada a las tierras de la reforma agraria. Si la tierra no es utilizada, o si el beneficiario muere, la tierra pasa nuevamente a manos del Gobierno.

**Título.-** Aquel que posea los derechos de propiedad se reconoce como dueño de la misma. Un dueño puede tener el título de propiedad sobre la tierra aunque aquella no esté registrada. Un título registrado se conoce como título comerciable.

**Título absoluto.-** Es un título exclusivo, o por lo menos es un título que excluye a los demás como no compatibles.

**Título claro, título bueno, título comerciable y título mercantil** son todos sinónimos. *Claro* significa que está libre de toda carga, y *bueno* significa que está libre de cualquier tipo de deuda o litigación.

**Título honorario.-** En Derecho Civil es el título de una propiedad adquirida con un valor que generalmente es dinero.

**Usucapión.-** Concepto de la legislación civil similar al de la posesión adversa.

**Usufructo.-** Un concepto de la legislación civil para el derecho al uso de la propiedad de otro. El usuario no tiene derecho a alterar la sustancia de la propiedad, pero la puede utilizar para obtener ganancias, utilidades y otras ventajas.

La ley de propiedad es un instrumento fundamental para lograr mejoras sociales y económicas en América Latina. Todo tipo de interrogantes salen a colación: medio ambiente, democratización, libre mercado, profesionalización y desburocratización de instituciones gubernamentales, inversión, promoción de exportaciones, así como desarrollo urbano y rural. Entonces ¿cuál es hoy el estatus de la ley de propiedad en la región?

En América Latina, los códigos civiles nacionales son los documentos que tradicionalmente controlan la propiedad. Están basados en los códigos civiles franceses e italianos. En su actual forma reconocen los derechos standard de propiedad, incluyendo el derecho a vender, comprar, hipotecar y heredar.

De cualquier modo, las reformas agrarias en Latinoamérica cambiaron gran parte de las leyes convencionales de propiedad en áreas rurales. Por esta razón las reformas agrarias también son puntos primordiales en cualquier discusión sobre derechos de tenencia y asuntos políticos relacionados.

En la mayoría de las reformas agrarias latinoamericanas, los gobiernos crearon restricciones para las propiedades rurales. Muchas veces estas restricciones significaban limitar el tamaño de la propiedad y el derecho a hipotecarla, heredarla o venderla y también un mandato en relación al

uso que se le debía dar a la tierra (agricultura). Estas medidas se tomaban para prevenir la reconsolidación de los terratenientes y una nueva aparición de los latifundios.

Esta preocupación por los latifundios es típica en la legislación de las reformas agrarias latinoamericanas. El mundo hoy en día tiende más hacia una individualización de la propiedad agraria. En los países en vías de desarrollo la tendencia es de alejarse de los controles paternalistas que han regulado el uso de la propiedad y han restringido los derechos<sup>1</sup>. En consecuencia, la política gubernamental muchas veces trata de establecer posibilidades de posesión privada que eliminan las restricciones y permiten la libre transferencia.<sup>2</sup> La reforma agraria, al menos en medios populares, está siendo apagada por esfuerzos para "privatizar" y hacer que el uso de la tierra sea más eficiente.<sup>3</sup>

América Latina ha sido atrapada en este movimiento. México, Honduras, Nicaragua y Perú, desde 1990 han cambiado radicalmente sus antiguas legislaciones de reforma agraria. Cada uno de estos países ha eliminado por lo menos algunas de las restricciones que controlan las propiedades de la reforma agraria. Más aún, con la (posible) excepción de Cuba, la mayoría de los países latinoamericanos y del Caribe realizan una re-evaluación de sus leyes de tierra y sus reformas agrarias del pasado, y toman estas cuatro experiencias como guías.<sup>4</sup>

Este estudio comparará y criticará estos cuatro casos y dará recomendaciones sobre el importante cambio de la propiedad de la tierra en esos cuatro países. Ya existen propuestas en la mesa tanto en Ecuador<sup>5</sup> como en Bolivia<sup>6</sup>. Estas recomendaciones para ejecutar cambios en las leyes de propiedad tienen la intención de ayudar a los diseñadores de la legislación en la promoción de un crecimiento económico que sea sólidamente fundamentado, sostenible y que tome en cuenta al medio ambiente.

Como parte de la información, debe anotarse que de modo paralelo se han propuesto leyes que controlen el manejo y la tenencia de las aguas en varias partes de América Latina. Una relajación de las restricciones en las leyes relacionadas tanto con la tierra como con el agua, podría reflejarse en una mejoría en los impactos recibidos por la agricultura y la economía rural de muchos países.

## A. Legislaciones y políticas de reforma agraria originales en América Latina

En general, la antigua Roma no imponía límites en cuanto a las posesiones territoriales<sup>7</sup>. Este modelo ha sido tomado del Código Civil napoleónico, el cual garantiza a los propietarios derecho de propiedad absoluto en conformidad con la ley<sup>8</sup>. Curiosamente, pese a que éste Código fue traspasado a América Latina, la doctrina legal de este Continente muchas veces establece derechos relativos y no así absolutos sobre la propiedad<sup>9</sup>. La jurisprudencia toma a la propiedad como una entidad que implica una función social.<sup>10</sup>

Junto con el Código napoleónico, los latinoamericanos también tomaron nociones alemanas e italianas de la propiedad que implican una función social, tomadas a su vez de la legislación que apareció después de la Primera Guerra Mundial.<sup>11</sup> Por ejemplo, la definición venezolana de "propiedad", establecida en su Código Civil, dice: "Es un derecho para usar, disfrutar y disponer, de modo exclusivo de acuerdo con las restricciones e imposiciones impuestas por las leyes"<sup>12</sup>, dejando así de lado la palabra "absoluta" contenida en la definición de propiedad del Código Civil francés.

### 1. Definiciones y términos

En general, la propiedad en América Latina está legalmente dividida en propiedad real y propiedad personal<sup>14</sup>. La propiedad que le pertenece al país, a los departamentos o municipalidades puede ser caracterizada como propiedad pública o propiedad privada<sup>15</sup>. La "propiedad pública" como la definen los códigos civiles generalmente incluye caminos, lagos, ríos, propiedades utilizadas para prácticas de defensa, costas y puertos<sup>16</sup>. La "propiedad pública" generalmente no puede ser vendida ni regalada, ni tampoco puede ser sujeta a ningún tipo de gravamen<sup>17</sup>.

Por el contrario, la propiedad privada que le pertenece al país, departamentos, o municipalidades se define más fácilmente como cualquier territorio no cubierto por la propiedad pública. Este tipo de propiedad generalmente puede ser hipotecada, regalada o vendida siempre que se cumpla con las formalidades requeridas<sup>18</sup>.

La tierra pública puede ser ejidal<sup>19</sup> o baldía. En términos generales la tierra ejidal es tierra que perteneció a las municipalidades en tiempos

de la Colonia<sup>20</sup>, pero también consiste en otras tierras adquiridas desde aquel tiempo<sup>21</sup>, y generalmente no puede ser ni vendida ni hipotecada.<sup>22</sup> La tierra baldía consiste básicamente en tierra que pertenece al Gobierno que no es ejidal y que tiene otro propietario legal.<sup>23</sup> Este tipo de tierra puede ser vendida o asignada por el Gobierno.<sup>24</sup> Si por ejemplo el Gobierno asigna esta tierra a alguna municipalidad, ésta se convierte en ejido.

## 2. Función social, posesión y tierra

América Latina ha sido influida por muchos países en términos de política social y temas relacionados a la propiedad. Los antiguos griegos y romanos, las revoluciones china y rusa, y muchos otros conflictos sociales más recientes han ido apuntando hacia una cada vez mayor interrelación entre tierra y política social.<sup>26</sup>

Las leyes de las reformas agrarias fueron diseñadas para dirigir cuestionamientos y una política a la tenencia de la tierra.<sup>27</sup> Más específicamente, estas leyes fueron concebidas para transformar la estructura agraria de grandes propiedades (latifundios) a pequeños terrenos pertenecientes a quienes en ellos trabajarán.<sup>28</sup> La lucha contra el latifundio tiene tal importancia nacional que muchas veces ha sido incluida en la Constitución.<sup>29</sup> Más aún, la política social dictaba que quien fuera el que trabajara la tierra debía también poseerla, como forma de promover la equidad en la tenencia de la tierra y la eliminación de la explotación campesina.<sup>30</sup> De hecho se puede afirmar que las leyes agrarias fueron en general estructuradas para proteger a los granjeros, trabajadores rurales y campesinos.<sup>31</sup>

La "función social" tal y como ha sido usada en la ley agraria es un término sintético y aglutinante que significa que la tierra debe ser utilizada para promover el desarrollo económico y social<sup>32</sup>, y no así un simple bien de mercadeo.

Este acercamiento a la política de la tierra es muy típico de América Latina. Esta política y las preocupaciones sociales fueron anteriores a los programas de reforma de los años 60 que establecían "la tierra es de quien la trabaja". En todo esto, está implícita la suposición de los latinoamericanos de que las fuerzas del mercado actúan en contra de los intereses de las clases menos favorecidas, dado que las preocupaciones por la función social han sido incluidas en las leyes.<sup>33</sup>

## 3. Dotación y limitaciones de los derechos en la propiedad rural

Los programas de la reforma agraria latinoamericana generalmente dan concesiones de tierra (dotaciones) sujetas a ciertas condiciones. No reparten títulos simples. Lo que los programas de reforma generalmente otorgan es parecido al derecho de uso o usufructo, o una propiedad de por vida con restricciones en la enajenación.<sup>34</sup> El beneficiario tiene el derecho de usar la propiedad mientras la trabaje. Si esta tierra es abandonada (o no utilizada para promover una "política social") puede revertir al control y propiedad del Estado.<sup>35</sup> El beneficiario casi nunca puede hipotecar la tierra, dado que él no es verdadero propietario.<sup>36</sup> En algunos casos las tierras pueden ser transferidas a los herederos a través de testamentos, asumiendo que los próximos dueños sigan usándolas en conformidad con los objetivos sociales del gobierno.<sup>37</sup> Por ejemplo, en Perú la antigua ley requería autorización gubernamental antes de realizar cualquier hipoteca, transferencia o venta de alguna tierra que fuera propiedad de la reforma agraria.<sup>38</sup>

La dotaciones son diferentes de otras formas de tenencia contempladas en los códigos civiles.<sup>39</sup> Las dotaciones no deben ser confundidas con los usufructos. Usufructo en el Código Civil equivale al derecho de usar y disfrutar la propiedad de otro.<sup>40</sup> Mientras un usufructo puede ser comprado, vendido, heredado o transferido, no se puede hacer lo propio con una dotación. Lo que es más, una dotación puede tener un solo dueño y nadie más puede usar esa tierra; un usufructo por su parte puede pertenecer a una persona, y ser otro el que la trabaje y la disfrute. En segundo lugar una dotación tiene que diferenciarse de una tierra que se da en enfiteusis, que es básicamente el préstamo de un lote de tierra a largo plazo con la condición de mejorarla, y que implica los mismos derechos al uso y beneficio que tiene un verdadero propietario.<sup>41</sup> En tercer lugar la dotación también debe ser diferenciada de un anticresis, o un préstamo en el cual el prestamista tiene derecho de usar el bien en forma colateral, muy a menudo esto significa el derecho a utilizar la vivienda.<sup>42</sup> Finalmente, la dotación también debe diferenciarse de un acuerdo de alquiler o del derecho a una cosecha compartida.<sup>43</sup>

La mayoría de los regímenes de propiedad del Código Civil permiten los límites en los derechos de propiedad. Estos límites incluyen usufructo, el derecho de habitación y alojamiento<sup>44</sup>, servicios que están contemplados en la mayoría de las jurisdicciones.<sup>45</sup>

Las leyes de reforma agraria muy a menudo imponían restricciones adicionales a los derechos de propiedad de acuerdo con la noción de una política social en relación a la tierra. Las dotaciones efectuadas bajo la reforma agraria generalmente no pueden ser vendidas, rentadas o heredadas sin una aprobación expresa del Instituto de Reforma Agraria o por lo menos haber sido sujetas a las respectivas regulaciones<sup>46</sup>. Las limitaciones en el concepto de propiedad han sido establecidas deliberadamente. Las donaciones son vistas como una manera de transformar la estructura agraria y las legislaturas muy a menudo imponían estas restricciones para evitar el resurgimiento del latifundio<sup>47</sup>.

Las leyes de reforma agraria imponían en algunos casos límites de tamaño, aunque estos límites también podían ser establecidos a través de reglamentación administrativa<sup>48</sup>. La ley trata por lo general de evitar que un único dueño posea un territorio muy extenso de tierra<sup>49</sup>. La ley trata también de evitar la parcelización de la propiedad en forma de minifundios<sup>50</sup>.

La mayor parte de las leyes de la reforma agraria reconoce que la tierra por sí sola no hará que los campesinos mejoren sus condiciones económicas<sup>51</sup>, por lo tanto quienes diseñaron estas políticas también contemplaban el crédito rural y la asistencia técnica<sup>52</sup>. Para atender estas necesidades los gobiernos implementaron instituciones de crédito agrícola, reservas económicas y bancos.

Frecuentemente la asistencia técnica era incluida en cada dotación, como resultado cada Gobierno, a través de su Ministerio de Agricultura, creaba un significativo sistema de extensión agrícola<sup>53</sup>. Además cada centro agrícola muchas veces incluía una extensión adicional y otros servicios<sup>54</sup>.

#### 4. Límites en la tenencia del subsuelo

Los derechos a los minerales y a la minería generalmente son regidos por una ley especial<sup>55</sup>. En general, la ley latinoamericana distingue el suelo del subsuelo, siendo que el suelo pertenece al dueño y el subsuelo al Estado<sup>56</sup>. El suelo consiste en la profundidad necesaria como para trabajar la tierra o para construir edificios. El subsuelo y la extracción de sustancias minerales son regulados por una legislación especial<sup>57</sup>. Muchas veces ni siquiera los árboles pueden ser cortados sin permiso oficial<sup>58</sup>.

Esto significa obviamente que los dueños de la tierra no poseen aquello que se encuentra debajo de la superficie. Por este motivo los propietarios tienen muy poco incentivo para invertir en la explotación o la preservación de estos recursos. En muchas reservas indígenas donde la calidad de la tierra puede ser marginal, la falta de derechos al subsuelo significa que la comunidad no tiene acceso a una fuente potencialmente importante que podría significar su autosuficiencia.

#### 5. Propiedad colectiva bajo la reforma agraria

Cuando la tierra es dada a organizaciones colectivas o cooperativas, los gobiernos organizan "centros agrarios"<sup>59</sup> para dotar de superestructura y coordinar a los esfuerzos de miembros individuales. Pero curiosamente estas instituciones agrarias no tienen la personería legal común a las corporaciones u otras organizaciones constituidas y reconocidas legalmente<sup>60</sup>. Estos centros agrarios no deben ser confundidos con las cooperativas agrícolas, las cuales sí tienen personería legal y están compuestas por miembros individuales.

Los centros agrarios tienen una estructura organizacional que los miembros participan. Hay una asamblea y un comité administrativo que marca la dirección que debe tomar la asociación<sup>61</sup>. Los centros también imparten cursos y seminarios sobre producción agrícola para sus miembros.

Estos centros agrarios o cooperativas proveen a los campesinos con muchos servicios adicionales; operan bajo una estructura democrática, con algunas formalidades, y muchas veces establecen metas relacionadas con una profundización en la educación de los campesinos<sup>62</sup>. Otras formas de empresa colectiva incluyen negocios, uniones de crédito y compañías sociales para el campesino, las cuales reciben propiedades del Instituto de la Reforma Agraria a nombre de sus miembros.

#### 6. La mujer bajo la legislación de la reforma agraria

Las leyes de reforma agraria en muchas ocasiones se refieren especialmente a las mujeres dentro del marco laboral. Pese a que muchas veces fallan en reconocer que las mujeres pueden ser "la cabeza de la familia", garantizando la tierra sólo a la figura del padre, sí permiten que la mujer muestre que el padre ha abandonado a la familia. En este

caso la mujer puede recibir los beneficios como la figura que gana el pan para la familia, o la cabeza de la familia.

En las jurisdicciones del Código Civil, las mujeres tienen los mismos derechos de herencia que los hombres, pero de cualquier modo sucede que muchas veces, incumpliendo la ley, los grupos locales que resuelven las peleas familiares, les otorgan toda la propiedad real a los hijos<sup>64</sup>. Además, cuando hay matrimonio, en muchas sociedades con sistemas tradicionales de tenencia, los hijos reciben los bienes raíces y las hijas reciben otros bienes que pueden ser llevados a la tierra del marido.

Las mujeres y sus necesidades especiales requieren más atención. Un análisis específico de la política de la tenencia podría ser el modo apropiado para que el Gobierno identifique cuales son los factores que inhiben la participación de la mujer en la economía y de modo especial en las áreas rurales.

### B. La agenda para una política moderna

La presentación congresional de la Agencia Internacional de EE.UU. para el Desarrollo (USAID) estableció en 1992 que los objetivos de ayuda extranjera incluyen: 1) la consolidación y promoción de valores democráticos, y 2) la promoción de principios de mercado<sup>65</sup>. Los esfuerzos para liberar las leyes relacionadas con la tierra afectan directamente la administración de la justicia y el sistema legal, por lo tanto tienen un impacto inmediato en los valores democráticos. Del mismo modo la eliminación de barreras para comerciar con la tierra (tales como restricciones de compra-venta, hipoteca, herencia y otras) promueve los principios de mercado citados por USAID.

USAID dará apoyo económico y político a las reformas que generen empleo, que promuevan el crecimiento económico sostenible y ambientalista, y que fortalezcan la libertad política y el buen gobierno<sup>66</sup>. Las reformas de México, Perú y Honduras fueron por lo menos diseñadas para cumplir con estas metas. Con la intención de evaluar sus esfuerzos, ahora debemos examinar lo que se ha logrado.

USAID invertirá en el desarrollo de recursos humanos<sup>67</sup>, que no sea sostenible financieramente sin dar ayuda a los proyectos que promuevan la sobrevivencia de los niños, la salud y la educación. Los impuestos a la propiedad son un elemento muy importante dentro de una estrategia para financiar este tipo de proyectos, y para reformar la política de la

tierra, especialmente los sistemas de registro, que son un prerrequisito para lograr un sistema efectivo en la recaudación de impuestos a la propiedad.

Finalmente USAID "fortalecerá las instituciones necesarias para expandir la producción de bienes y servicios"<sup>68</sup>. Además es necesario desarrollar instituciones legales e infraestructura para promover principios basados en el mercado. Una revisión de las políticas de tierra es igualmente necesaria.

Las oficinas de USAID para América Latina y el Caribe, se concentran en promover políticas favorables para el sector privado, inversión, empleo, diversificación económica, oportunidades aceleradas para aquellos que han sido históricamente desfavorecidos y cuidados al medio ambiente<sup>69</sup>. La liberación de las leyes agrarias, por lo menos del modo en el que se ha dado en México y Honduras, ha sido diseñada para terminar con las prácticas paternalistas y la economía restrictiva, lo que en teoría hará que crezcan las oportunidades del mercado en términos de inversión y empleos. Las reformas en los cuatro países a los que nos referiremos en este trabajo, han tenido su mayor impacto en la gente con menos recursos, que fue la primera en beneficiarse con los programas de reforma agraria. Finalmente, el impacto potencial de esta legislación en el medio ambiente merece futuros exámenes.

Las guías estratégicas para programar asistencia en el manejo de la agricultura y recursos naturales de las oficinas de USAID para América Latina y el Caribe ponen un gran énfasis en el crecimiento económico sostenible y ambientalista. Las reformas no sólo se dirigen a estas preocupaciones a nivel nacional, sino que apuntan su impacto a los ciudadanos rurales comprometidos con la agricultura que habían sido los beneficiarios en los programas de reforma agraria.

En reuniones recientes, el directorio del Banco Interamericano de Desarrollo le ha dado renovado interés a problemas como reducir la pobreza, medio ambiente e inversión<sup>70</sup>. Desde luego, las leyes y políticas agrarias se dirigen a cada una de estas preocupaciones de modo directo.

## II. Nicaragua: Leyes 85, 86 y 88 (marzo/1990) y Decreto 35-91 (agosto/1991)

---

### A. Antecedentes

Después de la última elección presidencial en Nicaragua, el gobierno sandinista que salía dejó una legislación que "legalizaba" confiscaciones informales y expropiaciones que se habían realizado antes del 25 de febrero de 1990, bajo previas reformas. Después de que la Unión Nacional Opositora (UNO) tomara el poder, la tierra de la reforma agraria fue convertida en tierra libre de condición.

#### 1. Leyes 85 y 86

La ley N° 85 se aplica a viviendas y a veces se requiere que el beneficiario pague por la unidad recibida por un período de más de veinte años a un 3 por ciento de interés. La ley N° 86 es aplicable a lotes vacantes en los que los dueños quieren construir viviendas. En breve, los decretos permiten que los ocupantes presentes mantengan las propiedades recibidas bajo previas relocalaciones. Pese a que han sido muy criticadas en la prensa, estas leyes siguen vigentes en Nicaragua, con enmiendas menores.

Ha habido varias denuncias de corrupción en relación a la legalización de propiedades de tierra con las leyes 85 y 86, la prensa se ha referido a

los decretos tomando la analogía de una "piñata", objeto que es destruido para que los niños obtengan dulces. Por este motivo los decretos no han sido tan bien acogidos como hubieran podido ser bajo otras circunstancias.

## 2. Ley 88

Esta ley protege las propiedades de los beneficiarios de la reforma agraria, y autoriza registros civiles para convertir los títulos provisionales (otorgados durante la reforma) a títulos definitivos<sup>71</sup>. Esta ley también elimina las restricciones de alienación, disolviendo los requerimientos de una autorización gubernamental para transferir o vender la tierra de la reforma agraria. Con esta ley, la tierra agrícola puede ser libremente transferida a través de registros ordinarios sin la necesidad de recurrir a una instancia gubernamental.

## 3. Decreto 35- 91

El 19 de agosto de 1991, la Presidenta Violeta Barrios de Chamorro firmó un nuevo decreto que afecta los derechos de propiedad<sup>72</sup>. El decreto marca una concertación (pacto social) que se efectúa en el país<sup>73</sup>. Esto hizo que se creara una nueva oficina, llamada "Oficina de Ordenamiento Territorial" (OOT) bajo el auspicio del Ministerio de Finanzas, con el objeto de normalizar la propiedad bajo las leyes existentes<sup>74</sup>.

Esta oficina fue entonces la encargada de revisar que todas las adquisiciones fueran hechas de acuerdo con las leyes 85 y 86 y la Reforma Agraria<sup>75</sup>. En breve, puede decirse que el decreto 35-91 y la OOT funcionaron con la intención de dejar los títulos como estaban, caso por caso en todo el país.

Pero la OOT tuvo el poder para emitir otro documento, el "recibo de regulación territorial"<sup>76</sup>, después este documento ha sido dividido en dos facetas, revisiones y disposiciones<sup>77</sup>.

### B. Cobertura de las leyes 85, 86 y 88 y el decreto 35-91.

La ley de la reforma agraria durante el Gobierno sandinista, permitía la herencia de propiedades repartidas por la reforma agraria, al igual que el uso colateral comercial, pero no permitía la venta sin restricciones ni la transferencia<sup>78</sup>, y describía a los intereses de la propiedad como un

"derecho de uso". La ley establecía que una propiedad pertenece a quien trabaje la tierra<sup>79</sup>. La legislación sandinista controlaba también la tierra en alquiler<sup>80</sup>. La ley que rige hoy en día en cambio, permite la transferencia sin restricciones, y el alquiler es un acuerdo común.

### Sumario y simplificación de los cambios realizados en Nicaragua

Herencia	Permitida como antes.
Hipoteca	Permitida como antes.
Requerimientos para la tierra	Ninguno, como antes, pero hay amenazas de expropiar la tierra que no se trabaje.
Venta o transferencia	No hay restricciones, no se necesita aprobación gubernamental.
Tamaño de la tierra	Latifundios aún pueden ser expropiados, como antes.
Alquiler	Controlado, la antigua ley no ha sido cambiada.
"Función social"	Sigue en la ley, el significado de una nueva interpretación no es claro.

### C. Implementación e impacto

#### 1. Los históricamente desfavorecidos

Una de las metas más importantes de la legislación sandinista que empezó a regir en julio de 1979 era apoyar a las organizaciones laborales y a los campesinos, especialmente en los lugares en los que se efectuó la reforma agraria. Independientemente de cualquier juicio sobre la reforma agraria sandinista, y del modo en el que ésta fue llevada a cabo, hay que recordar que se logró el sistema de distribución de tierra más equitativo de América Latina, pero su impacto fue negativo en las comunidades indígenas.

Las áreas indígenas sufrieron todavía más al disolverse las reformas sandinistas. Estas comunidades, situadas en la parte central, y en las costas del Atlántico y del Pacífico del país, están amenazadas por el

hecho de que el Gobierno intenta usar la tierra tradicionalmente nativa para compensar a los antiguos dueños de tierras que fueron repartidas durante la reforma agraria. El caso de *Agro-Industria del Valle de Sebaco* es tal vez uno de los casos más conocidos en los que el Gobierno propuso utilizar las propiedades comunitarias para compensar. En este caso, la compañía manejada por el Gobierno, que va a ser donada para propósitos de compensación, está situada en tierras indígenas. Ahora la pregunta es: ¿hasta dónde se deben respetar los reclamos históricos hechos por grupos indígenas? Hasta ahora las tierras tradicionales no han sido expropiadas ni transferidas.

La Ley de Reforma Agraria y la Ley de Cooperativas de la era sandinista reconocían la igualdad de hombres y mujeres<sup>81</sup>, y las nuevas leyes no han ejecutado ningún cambio a este respecto.

Pese a los cambios que han tenido las leyes agrarias en Nicaragua, no se han solucionado varias presiones que perturban a la participación económica: (1) ¿Dónde debería el Gobierno situar a los ex contras para que no vuelvan a tomar las armas? (2) ¿Dónde deberían situar a los miles de campesinos que aún no tienen tierra? (3) asumiendo que existiera un acuerdo sobre quién debe poseer la tierra, y asumiendo una compensación a los presentes y a los antiguos dueños ¿cómo podría una Nación endeudada cubrir con esos gastos? (4) ¿Deberían los ocupantes presentes ser evacuados? y si así fuera ¿cómo? La corriente legal no tiene soluciones concluyentes a estos problemas.

## 2. Comercio e inversión

La legislación original de la reforma agraria, prohibía la venta de la tierra repartida por la misma reforma<sup>82</sup>. La misma ley designaba al título como "derecho de uso", pero como lo define el Código Civil, los títulos no conforman los requisitos del derecho de uso en estricto sentido. Por lo tanto, implícitamente, la legislación cambió la definición existente de derecho de uso. También hizo que la transferencia de tierra sea ilegal, forzando a las ventas a pasar al sector informal y dando menos impulso a la participación del comercio formal.

Pero tal vez más graves son las quejas de abuso de poder, especialmente con respecto a la tierra. Los conservadores alegan que los sandinistas han tomado muchas propiedades bajo la legislación de la reforma agraria, sin siquiera haber seguido las formalidades de aquel decreto, ni

mencionar a la ley de expropiación. Además creen que en vez de utilizar la legislación de la reforma agraria, debieron haber aplicado la ley de expropiación. En consecuencia, dicen los conservadores, que los sandinistas son culpables de "confiscación arbitraria de propiedad".

Sin tomar en cuenta la problemática política, los dueños de tierras seguirán inciertos sobre la seguridad de sus propiedades hasta que los problemas políticos, económicos y demográficos sean resueltos. Además el sistema legal seguirá sufriendo acusaciones de ilegitimidad. Normalmente un título debería darle al dueño una razonable seguridad legal sobre su propiedad. Sin embargo, la situación en Nicaragua es tal que el título legal no necesariamente da seguridad al propietario. Por lo tanto los beneficios esperados de la abolición de restricciones —tales como mayor acceso al crédito<sup>83</sup>, liberación de mercado de tierras, mayor inversión y otros— serán muy difíciles de obtener, aunque la propiedad esté debidamente titulada y registrada.

## 3. El medio ambiente

Con el efectivo dismantelamiento de la reforma agraria y con el mercado de tierra formal perdido en la confusión, la gente pobre se ve obligada a invadir los frágiles bosques. La frontera agrícola se expande a una velocidad alarmante, causando una deforestación desastrosa. La tierra deforestada hace poco tiempo es expuesta a la erosión del suelo, que a su vez afecta a las fuentes naturales de donde proviene el agua. La urgencia por crear un mercado efectivo de tierra es clara.

### III. Perú: Decreto Legislativo N° 653 “Ley de promoción de las inversiones en el sector agrario” (agosto 1, 1991)

---

#### A. Antecedentes

El estudio de la reforma agraria peruana es generalmente dividido en tres períodos: el Gobierno militar del General Velasco (1968-1975), el gobierno militar del General Morales Bermúdez (1975-1980) y el período desde 1980. Morales Bermúdez disminuyó notoriamente el proceso redistributivo.

Perú ha estado contemplando la idea de “reformular” las leyes de la reforma agraria por muchos años. En 1980 el Congreso aprobó la “Ley de Promoción y Desarrollo Agrario” con la intención de reformular la antigua ley agraria acercándola a la práctica social y económica actual<sup>84</sup>. Un código agrario fue propuesto en 1985 para hacer que las leyes escritas estuvieran más de acuerdo con la realidad rural percibida<sup>85</sup>. Modificaciones adicionales fueron introducidas en 1988<sup>86</sup>. En 1991 la Cámara de Diputados publicó las posibles reformas a la reforma. La nueva ley de Fujimori de 1991 retrocede en muchos puntos en relación a la temprana ley de reforma agraria que ha sido fundamentalmente constitucional<sup>87</sup>.

Esencialmente, la nueva legislación libera el crédito y la propiedad agrícolas, desmantelando efectivamente la reforma agraria que data de hace dos décadas<sup>88</sup>. Dado que los niveles de producción de alimentos