

están en bajada y el crédito agrícola es prácticamente inexistente, la ley permite que las tierras sean poseídas por quien sea (incluyendo una corporación), otorga acceso igualitario al crédito y permite que los campesinos utilicen la tierra en forma colateral⁸⁹.

B. Cobertura

La ley de 1991 permite la venta, compra, hipoteca, herencia y alquiler de tierras, incluyendo la tierra recibida en la reforma agraria⁹⁰. Para la transferencia de tierras no se requiere autorización del Gobierno⁹¹. La tierra se ha convertido, en términos legales, en un bien comercial⁹².

Las restricciones de tamaño siguen vigentes⁹³. El tamaño máximo es de 250 hectáreas de tierra bajo riego en la costa y 60 hectáreas de tierra irrigada y cultivada en la sierra montañosa (120 hectáreas si se trata de tierra seca y 5000 hectáreas si se trata de pastizales naturales). Romper la propiedad en parcelas más pequeñas está permitido pero sujeto a regulaciones de tamaño mínimo⁹⁴. Esto significa que por lo menos 3 hectáreas (6 hectáreas en la sierra; 10 hectáreas en la selva) quedan en cada parcela resultante en el momento de la subdivisión.

En casos de invasión de tierras, la nueva ley crea una oportunidad de inspección judicial de la tierra, normalmente dentro de 48 horas⁹⁵. El juez puede ordenar la desocupación de la tierra dentro de 24 horas y si esta orden no es obedecida, puede pedir el retiro de los invasores con el uso de la fuerza pública⁹⁶.

La tierra abandonada (tierra sin utilizar) es revertida al Estado si queda desatendida por dos años o más⁹⁷. Esto es verdadero incluso si el período de descanso para la tierra es mayor a dos años. La noción de "tierra para el campesino" ha sido ahora eliminada⁹⁸. Este concepto constitucional apoyaba la idea de una función social de la tierra. Aún, dada la enraizada doctrina en la ley latinoamericana de las funciones y políticas sociales de la tierra, aparentemente queda alguna política social. Sin embargo, su nuevo significado no queda claro.

Sumario simplificado sobre los cambios ejecutados en Perú

Herencia	Restricciones eliminadas.
Hipoteca	Ahora permitida. Condiciones especiales si el terreno es menor a 5 hectáreas.
Requerimientos para el uso de tierra	No hay requerimientos particulares. La tierra que no se usa está amenazada de ser expropiada.
Venta o transferencia	Restricciones eliminadas.
Tamaño de la tierra	Las restricciones continúan.
Alquiler	Restricciones eliminadas.
"Función social"	La tierra es un bien económico, no un bien social. La "función social" ha sido eliminada o tiene otra interpretación. Su nuevo significado no está claro.

C. Implementaciones e impacto

1. Los históricamente desfavorecidos

La nueva legislación omite una clara explicación de cómo el Estado y las tierras abandonadas pueden ser distribuidas a beneficiarios⁹⁹. Sin embargo, expone pasos adicionales que ahora deben tomarse, incluido un compromiso de comportamiento a fin de solicitar tierra. Presumiblemente este compromiso de comportamiento es requerido para demostrar que la tierra va a ser usada de hecho. Este requisito parece totalmente inapropiado para poblaciones sin tierra o de tierras pobres¹⁰⁰.

La ley no se refiere a la sierra, comunidad o grupos campesinos cuando establece los límites de tamaño. De hecho, introduce varios elementos que conspiran contra los desfavorecidos. La tierra inutilizada es entregada al Estado en vez de a los grupos indigentes¹⁰¹. Los grupos nativos y campesinos están específicamente excluidos de acceso al crédito a través de hipotecas¹⁰². Este es el caso, puesto que la ley no cambia la Constitución y el artículo 163 de la constitución establece específicamente que las tierras de comunidades nativas y campesinas son inalienables e inhipotecables¹⁰³. Lastimosamente, esta exclusión se aplica aproxima-

damente a un tercio de todas las parcelas rurales o aproximadamente a 600.000 pequeños dueños comunales cuyos derechos permanecen reconocidos solamente de manera informal¹⁰⁴.

El decreto prevé la venta de tierras solamente para el sector formal, como era el caso dentro de la anterior ley. Una venta es reconocida solamente si está inscrita en el registro. Pero el decreto permite la irrestricta venta, transferencia y titulación para propiedades mayores a 3 hectáreas. Aunque muchos poseedores de tierra están muy por debajo de este límite, el 30 % de todas las propiedades rurales y la mayoría de los propietarios están debidamente incluidos¹⁰⁵. Sin embargo, el sector informal ha funcionado hasta la fecha fuera de las restricciones legales, y se puede esperar que continúe de la misma manera. Así, el último impacto de la legislación puede ser modesto y podemos esperar una continuación de la "informalidad legal".

Es interesante notar que el gobierno peruano ya ha modificado la prohibición contra la titulación de cualquier tierra que sea de menos de 3 hectáreas. El decreto supremo 018/91/AG (publicado el 5 de mayo de 1991) y el artículo 16 del decreto legislativo 653 contemplan la titulación de tierra menor de 3 hectáreas existentes en la fecha de promulgación de la nueva ley, es decir, 3 de mayo de 1991. Enfoca el problema como un "hecho consumado" y así reconoce la existencia de tales parcelas. Sin embargo, la ley no permite el registro de lotes de menos de 3 hectáreas que se hayan generado después de la fecha del corte. Presumiblemente, el Gobierno asume que al dar a los propietarios una oportunidad de registrar pequeñas parcelas impedirá a los mismos propietarios el realizar posteriores parcelaciones.

La ley original establecía que el terreno mínimo para obtener una hipoteca fuera de 5 hectáreas. Subsecuentes reglas administrativas para el decreto legislativo 653 permiten ahora la obtención de tal crédito a propietarios de menos de 5 hectáreas en algunos casos¹⁰⁶. Si el Banco Agrario del Perú niega crédito y el crédito es dado por terceras partes, entonces el pequeño propietario puede hipotecar la tierra¹⁰⁷. En la práctica parece ser que esto ha llevado a la casi libre hipoteca de la tierra para los pequeños propietarios registrados que no son miembros de comunidades nativas o indígenas¹⁰⁸.

Desafortunadamente el Gobierno del Perú ha privado de fondos tanto al Banco Agrario como a las cajas rurales de ahorro y crédito. En consecuencia, los campesinos rurales no tienen acceso al crédito

gubernamental. Los bancos comerciales tampoco dan préstamos. Los únicos canales de crédito son los intermediarios para quienes un préstamo hipotecario asegurado no es práctico. Como resultado, la ley ha tenido poco impacto para el acceso al crédito.

Nuevos procedimientos para simplificar la parcelación de las asociaciones agrarias y cooperativas se anunciaron posteriormente. Esto permite a estas organizaciones registrar la tierra a cada uno de sus miembros individuales. Desafortunadamente, las viejas restricciones y la burocracia reaparecieron en la aplicación gubernamental de la ley, generando transferencia de costos prohibitivos en muchos casos¹⁰⁹.

No está claro qué impacto específico tendrá la legislación en las mujeres. En el Perú, el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) ha establecido que las mujeres están comprometidas en el trabajo agrícola en el 86% de las familias rurales¹¹⁰. Por lo tanto, las implicaciones para este grupo deben ser monitoreadas y estudiadas más adelante.

2. Comercio e inversión

A pesar de la nueva ley queda por verse si el Gobierno puede en los hechos proteger la propiedad de la tierra de los terroristas y traficantes de drogas¹¹¹. En teoría, el acceso legal a hipotecas va a incrementar la accesibilidad al crédito con un resultado de mayor inversión. Si la inversión se incrementa, se incrementará la productividad.

El artículo 159 (1 y 2) de la Constitución prohíbe el latifundio y propone eliminar los minifundios gradualmente¹¹². La nueva ley define estos límites de tamaño máximos y mínimos. Sin embargo, la nueva restricción de máximo tamaño se puede tornar inefectiva. Las limitaciones de tamaño están basadas en una medida per cápita. Puede resultar posible que individuos se agrupen y formen compañías que no tengan un límite "per cápita". De hecho, la ley establece que las compañías también pueden ser propietarias de tierra, revirtiendo el artículo 157 de la antigua ley de reforma agraria que contemplaba solamente la propiedad individual.

Restricciones para la propiedad extranjera incluyen aquellas contenidas en la decisión 24 del Acuerdo de Cartagena (más conocido como el "Mercado Común Andino"). Esta decisión adquirió fuerza estatutaria en Perú en julio de 1971 bajo el decreto ley N° 18900. Con anterioridad a este nuevo decreto presidencial, los extranjeros no podían directa o

indirectamente adquirir o tener tierra, aguas, minas o combustibles dentro de una zona de 50 Km. de la frontera. En forma similar los extranjeros tampoco podían adquirir propiedad rural en las provincias fronterizas o tener tierra en la vecindad inmediata de los puestos militares. Por lo demás los extranjeros en general tenían los mismos derechos y deberes civiles como ciudadanos, tanto con las personas como con la propiedad. La inversión extranjera estaba permitida en forma de acciones aunque una previa autorización es normalmente requerida. Toda inversión extranjera directa debe ser registrada en la Comisión Nacional para la Inversión Extranjera y la Tecnología (CONITE). Este registro ha sido necesario para dar validez a los derechos del inversor extranjero.

El nuevo decreto, establece explícitamente que la propiedad extranjera será permitida y parece no cambiar la ley existente sobre la materia.

La nueva ley permite el alquiler de tierras en términos que pueden ser acordados por las partes interesadas. La anterior ley prohibía el alquiler. Esta liberalización es importante por varias razones. Primero, otorga acceso a la tierra que de otra manera no sería obtenible para cultivo. En segundo lugar, elimina una barrera a la economía del mercado de la tierra, puesto que el alquiler de tierras es un elemento importante de este mercado. En tercer lugar, permite la explotación de la tierra que no es revertida bajo las provisiones de "tierra abandonada"¹¹³.

Sin embargo, la liberalización de los controles para el alquiler no era completa. El decreto establece que el alquiler es permitido en casos solamente especificados por ley. Parcelas menores a las 3 hectáreas no pueden ser alquiladas. La ley original requería acciones de la policía judicial más que de fuerzas normales para desposeer a un propietario, aunque los procedimientos fueron posteriormente relajados. Y debido a ambigüedades de redacción en la ley, no estaba claro si el término de alquiler podía ser menor a seis años. Este problema por lo menos ha sido corregido y ahora está claro que el período de alquiler puede ser tan largo como las partes lo deseen¹¹⁴.

3. Medio ambiente

La ley puede potencialmente tener efectos ambientales desafortunados y no intencionales. La ley se refiere al artículo 171 del código de Medio Ambiente y Recursos Naturales¹¹⁵, que prohíbe a las actividades de desarrollo tomar ventaja de energía no renovable y recursos naturales.

La nueva ley abre también estas tierras a la construcción de oleoductos, gasoductos e instalaciones mineras y petroleras¹¹⁶.

Tal vez una aún mayor amenaza para el medio ambiente se encuentra en el artículo 20 de la ley 653 que permite al Ejecutivo reclasificar el uso de la tierra. Bajo la anterior ley, la legislatura tenía que actuar para convertir parques y reservas al uso comercial. Ahora esto puede hacerse con una simple orden ejecutiva, sin público debate o injerencia.

IV. México: Artículo 27 de la Constitución (enero 3, 1992), “Ley Agraria” y “Ley Orgánica de los Tribunales” (abril/1992)

A. Antecedentes

Al final del siglo XIX, el sistema de hacienda en México movió a los campesinos de sus tierras y sus lugares fueron ocupados por dueños de áreas extensas, capaces de comprar tierra¹¹⁷. Muchas comunidades fueron empujadas de sus tierras tradicionales para ir a propiedades marginales y menos productivas. La reforma agraria, que siguió a la Revolución mexicana de 1910 y fue codificada en el artículo 27 de la Constitución de 1917, permitió que estos campesinos recobrarán sus antiguas tierras. La reforma agraria llegó no sólo a las comunidades que habían sido desposeídas, sino también a los peones que habían trabajado en grandes haciendas. Aún aquellos campesinos que no podían probar que habían sido desposeídos tenían acceso a la tierra.

La manera en la que se repartió la tierra a los campesinos es muchas veces denominado sistema ejidal¹¹⁸. Todos los campesinos que reclamaban tierra tenían que estar conectados a un “núcleo poblacional”. Este núcleo era reconocido por el Estado y recibía una garantía de tierra para sus miembros. Estas tierras no podían ser transferidas, hipotecadas ni alquiladas. Los ejidos podían ser trabajados individualmente (en granjas pequeñas y privadas) o por grupos, de acuerdo a las determinaciones gubernamentales¹¹⁹. La herencia era permitida si la propiedad pasaba a

la viuda o hijos del ejidario. La mayoría de los ejidos ha sido distribuida a través del proceso de reforma agraria desde 1930¹²⁰.

Ya en 1961 estaba en tela de juicio si México necesitaba o no una "reforma de la reforma" de la estructura del ejido a favor del sector privado¹²¹. Los recientes cambios constitucionales permiten que un ejido pueda ser comprado en el mercado privado y han abolido las restricciones a las pertenencias rurales¹²².

Hay aproximadamente 29,000 ejidos y comunidades agrarias, las cuales incluyen 3.5 millones de ejidarios y comuneros que tienen 4.6 millones de parcelas (las cuales son divididas en dos o más pequeñas partes) y 4.3 millones de viviendas o solares urbanizados. En total las tierras ejidales representan un 50% de todo el territorio nacional y abarcan aproximadamente una cuarta parte de la población. Desde 1930 hasta la fecha, sólo unos 600 de los 29,000 ejidos recibieron algún tipo de certificado que los acreditara como propiedades legales¹²³.

Por esto, una gran mayoría de los ejidarios no tiene documentación completa sobre sus propiedades. En consecuencia, la implementación de una nueva ley no requerirá solamente un cambio en el estatus legal de toda esta gente, sino una masiva campaña para documentar la evidencia de los nuevos derechos.

Según el Presidente Carlos Salinas de Gortari, el propósito de estas nuevas reformas es lograr que la justicia social sea efectiva en términos de empleo, producción y capacitación; así como hacer que la repartición entre los beneficiarios sea equitativa y que gocen del derecho a decidir cómo usar la propiedad¹²⁴.

Las nuevas medidas incluyen (1) una corrección al artículo 27; (2) una nueva ley agraria que establece principios de mercado para la tierra agrícola; (3) una ley que regula las nuevas parcelas agrícolas recientemente creadas y (4) la creación de un Consejero Especial para la Agricultura.

Existen razones suficientes como para que Estados Unidos ponga atención en las actividades que realiza México. En primer lugar, si el Presidente Salinas de Gortari está en lo correcto, México se volverá mucho más productivo en términos de agricultura y sus productos se expandirán por todo el mercado de Norte América. En segundo lugar, los beneficios de la creación de empleos en México tendrán un impacto directo en el nivel de inmigrantes legales e ilegales a Estados Unidos y afectarán al mercado laboral de este país¹²⁵. De cualquier modo, si la ley

es un fracaso, importantes sectores de la población rural tendrán que ser evacuados y los centros urbanos, como el Distrito Federal, tendrán que absorber el excedente poblacional, y la inmigración a EE.UU. volverá a aumentar. Por estos motivos las leyes mexicanas causan un efecto notorio en su vecino país.

La nueva ley agraria establece:

- (1) El Gobierno ya no estará obligado a otorgar tierra a los campesinos.
- (2) El riesgo de expropiación a dueños de áreas extendidas será eliminado, permitiendo que estos dueños inviertan en sus propiedades.
- (3) Los tribunales agrarios controlarán las disputas en torno a la tierra entre los ejidatarios, o entre ejidatarios y propietarios de tierra privados.
- (4) Los ejidatarios podrán vender, rentar, compartir cosechas e hipotecar sus tierras. En la mayoría de los casos, si en la transacción están involucrados individuos que no pertenezcan al ejido, una mayoría de dos tercios de la asamblea general del ejido deberá aprobar la transacción.
- (5) El requisito de trabajar la tierra personalmente para poseerla será eliminado. Compartir las cosechas o rentar las tierras es aceptable, lo cual libera a la fuerza laboral para trabajar en Estados Unidos (muchos ejidatarios se han arriesgado previamente a perder sus tierras por no trabajarlas, al haberse aventurado ir a EE.UU.)
- (6) Los límites máximos de tamaño seguirán siendo reforzados para evitar el regreso a los latifundios.
- (7) Operaciones de riesgo compartido así como asociaciones ahora son posibles.
- (8) Los extranjeros pueden poseer hasta un 49% de la tierra, cuando están asociados a los ejidatarios.

B. Cobertura

Como regla general, los extranjeros no tienen la capacidad legal para ser dueños de tierras en México, a menos que sean autorizados por el Gobierno¹²⁷. Del mismo modo, la Iglesia está prohibida de poseer bienes raíces¹²⁸. Las organizaciones no lucrativas, los negocios y los bancos sí pueden poseer propiedades pero siempre y cuando la posesión sea justificada por las necesidades reconocidas para su funcionamiento y determinadas por la ley¹²⁹.

La nueva ley reconoce claramente el estatus legal de las comunidades indígenas y las poblaciones ejidales¹³⁰. Realmente ahora, con la enmienda legal, ellos están constitucionalmente protegidos por primera vez¹³¹. Los ejidos están controlados por una asamblea grupal¹³² y por un directorio ejidal (que incluye presidente, tesorero, secretario, cada uno con diversas obligaciones administrativas)¹³³, además de un grupo consejero¹³⁴.

Los acuerdos de alquiler para tierras ejidales ahora son posibles por términos mayores de 30 años¹³⁵. El grupo ejidal, por decisión general, puede autorizar el usufructo por un número de años específico a favor de una institución comercial para obtener crédito¹³⁶; en efecto esto equivale a hipotecar la propiedad. Los individuos pueden hacer lo mismo con sus propiedades¹³⁷. En caso de que alguna garantía sea infringida, la propiedad puede ser cercada por la entidad que da el crédito. Cuando el acuerdo de usufructo llega a su fin, la propiedad pasa nuevamente a manos del ejido o del individuo, de acuerdo con el caso¹³⁸.

Dentro del ejido, ninguna persona puede tener a su cargo más de 5 por ciento de la propiedad total¹³⁹. El Estado está comprometido a promover actividades para proteger la vida de la comunidad, facilitar el libre desarrollo y mejorar las condiciones¹⁴⁰. Finalmente, como protección contra el fraude o la desposesión, se da fuerza al automanejo de las propiedades, entre los límites impuestos¹⁴¹.

Los latifundios, definidos como propiedades que exceden los límites de la cantidad correspondiente a cada individuo¹⁴², continúan ilegales según el artículo 27¹⁴³. Las pequeñas propiedades incluyen tierra agrícola hasta de 100 hectáreas, con la excepción de las tierras en las que se cultiva el algodón (las cuales pueden ser hasta de 150 hectáreas) o aquellas que sirvan para cultivar plátano, caña de azúcar, café, henequén, goma, palmeras, viñedos, olivos, quinina, vainilla, cacao, agave o árboles frutales (que pueden constar hasta de 300 hectáreas)¹⁴⁴.

Los bosques comerciales, por su parte, pueden tener hasta 800 hectáreas¹⁴⁵. Los límites en las propiedades ganaderas son variables de acuerdo a la cantidad del ganado y otros factores¹⁴⁶.

Los derechos de herencia de propiedades rurales, inclusive si se trata de ejidos, están permitidos bajo la nueva legislación¹⁴⁷. Pero para evitar los minifundios, la ley establece que la tierra debe pasar a un solo beneficiario¹⁴⁸, existiendo un requerimiento de tres meses¹⁴⁹. Si un miembro ejidatario muere sin dejar testamento y sin tener herederos, la propiedad pasa al ejido y no como antes al Estado¹⁵⁰.

Los derechos ejidales pueden desaparecer por varios motivos: (1) si la tierra es transferida a otro ejido, (2) si el vecinado renuncia a sus derechos, en cuyo caso la tierra pasa al ejido; o (3) si la tierra es perdida por posesión adversa¹⁵¹.

Los ejidos ocupados para viviendas no pueden ser hipotecados, transferidos o vendidos, y tampoco pueden ser perdidos por posesión adversa¹⁵². Esto no es válido para los lotes de viviendas de miembros individuales¹⁵³, que son propiedades libres de condición, habiendo sido individualmente asignados por la asamblea¹⁵⁴.

Las comunidades ejidales generalmente no pueden ser vendidas, hipotecadas, transferidas ni perdidas por posesión adversa, a menos que exista un acuerdo de la asamblea, un permiso especial del Consejero Especial para la Agricultura o alguna otra formalidad¹⁵⁵.

Los miembros de los ejidos a partir de ahora pueden formar cooperativas, corporaciones, sindicatos o asociaciones para promover la productividad y el desarrollo ejidal¹⁵⁶.

Los miembros individuales del ejido pueden acceder a un certificado individual de propiedad privada¹⁵⁷. Con estos certificados los ejidatarios pueden usar la tierra, alquilarla o llegar a un arreglo de cosecha compartida sin permiso de la asamblea¹⁵⁸. Del mismo modo, los ejidatarios pueden vender sus intereses pero sólo a otros miembros del mismo ejido, y siguiendo las formalidades, siempre y cuando ni los hijos ni la esposa se opongan a la venta¹⁵⁹.

La asamblea puede decidir si, una vez que las propiedades hayan sido divididas y comerciadas, los miembros deben recibir posesión libre de condición¹⁶⁰. Una vez tomada la decisión los miembros pueden solicitar un título del registro público local¹⁶¹. Pero la otorgación de los intereses por una sola propiedad libre de condición no significa que toda la comunidad ejidal tenga que perder su estatus o su estructura organizacional¹⁶². De la misma manera, si un miembro vende su tierra ejidal a alguien que no sea miembro de la comunidad, eso no significa que tenga que perder su estatus con el grupo, siempre y cuando conserve por lo menos una otra propiedad dentro del ejido¹⁶³.

Por primera vez, la ley ha creado un Consejero General para la Agricultura, que es miembro de la rama ejecutiva del Gobierno¹⁶⁴. Este individuo deberá controlar todas las disputas generadas alrededor de tierras agrícolas o ejidales. La oficina central estará en la capital mexicana, pero habrá delegados en todo el país para asegurarse de que todos

puedan tener acceso a la justicia agraria¹⁶⁵. Curiosamente, la ley no requiere que esta persona hable maya, o sea un consejero licenciado¹⁶⁶. Pero los asistentes deberán ser abogados con dos años de experiencia por lo menos¹⁶⁷. Tanto el Consejero General de Agricultura como los consejeros asistentes serán electos presidencialmente¹⁶⁸.

La oficina del Consejero General de Agricultura fungirá como mecanismo alternativo para solucionar las disputas, parecido al *ombudsman*. También tiene elementos de un programa nacional de servicios legales ya que ofrecerá asistencia legal a poblaciones rurales pobres¹⁶⁹.

Sumario simplificado de los cambios efectuados por la Ley mexicana

Herencia	Las restricciones han sido eliminadas. La herencia está permitida, pero evitando la reproducción de minifundios.
Hipoteca	Las prohibiciones continúan para comunidades ejidales, pero la propiedad individual puede ser hipotecada.
Requerimientos de uso de la tierra	Como antes, la tierra no utilizada es revertida al Estado.
Venta o transferencia	Las prohibiciones continúan para comunidades ejidatarias. La propiedad individual sí puede ser vendida o transferida.
Tamaño de la tierra	Los límites continúan, pero menos severos. Los latifundios aún son ilegales.
Alquiler	Ya no hay restricciones para tierras individuales. Algunas restricciones para las tierras ejidales han sido borradas.
"Función social"	El concepto sigue existiendo, pero la implementación ha cambiado.

C. Implementación e impacto

1. Los históricamente desfavorecidos

La tierra en México siempre ha sido un sujeto independiente. Marchas de protesta, denuncias de abusos y conflictos violentos han existido alrededor de esta materia¹⁷⁰. En este contexto, el presidente Salinas de Gortari ha desafiado al país y a una de sus preocupaciones más sensibles, proponiendo la más completa reforma a las tierras agrícolas desde la Revolución mexicana¹⁷¹. Es interesante anotar que el presidente recibió mucho apoyo de varios e importantes grupos campesinos¹⁷², aunque Cuauhtémoc Cárdenas —un ex candidato presidencial— ha criticado mucho las medidas. (Cárdenas teme que los mercados de la tierra comercial consoliden los latifundios, profundicen la pobreza del campo y creen eventualmente una explosión social)¹⁷³.

Bajo la ley anterior, el título del ejido pertenecía al Estado y los ejidatarios comuneros solo podían acceder a los derechos de usufructo. Bajo esta nueva legislación, el título le será otorgado al ejido¹⁷⁴.

Con el nuevo programa, una vez que la asamblea ejidataria lo autorice, cada ejidatario recibirá un derecho ejidal. Este título puede ser convertido a un título libre de condición, pero sólo si la asamblea del ejido lo confirma con una mayoría de dos tercios, todos los miembros del ejido pueden optar por esta opción¹⁷⁵. Esto muy probablemente ocurrirá en áreas urbanas, donde la pobreza se ha extendido significativamente.

Estos cambios en la ley no obligan a nadie a hacer nada¹⁷⁶. Por el contrario, el estatuto permite que los miembros del ejido escojan cómo administrar y manejar sus tierras. De modo similar, todo el proceso de titulación creado por esta legislación es voluntario¹⁷⁸. Se podría decir que la nueva legislación transfiere el poder político en el campo del ejecutivo al individual¹⁷⁹.

Queda claro que la Procuraduría General facilitará la implementación de estas nuevas leyes y promoverá su entendimiento con las comunidades. Es difícil predecir si la Procuraduría simplemente informará a las comunidades sobre sus opciones, o si ejercerá alguna influencia para que éstas opten por una cosa o por otra.

La ley distingue las áreas comunes del ejido de las áreas parceladas, y no permite que las comunas sean expuestas a transacciones comerciales¹⁸⁰. El grupo ejidal deberá decidir cómo utilizar la propiedad

comunal, mientras que los individuos, por su parte, deciden cómo utilizar sus propiedades¹⁸¹.

La ley reconoce que mucha gente que vive dentro del ejido no es ejidataria sino descendiente de ejidatarios o vecinados. Pese a que estos individuos muchas veces alquilan y trabajan en el ejido, no siempre tienen acceso a las áreas comunes ni a las viviendas y no participan en las decisiones, lo cual hace que su situación sea muy precaria. Por esto, la nueva ley legaliza este tipo de actividad.

Las mujeres están claramente reconocidas como participantes y propietarias¹⁸². La ley permite que las asambleas generales den a las mujeres acceso especial a las "unidades industriales agrícolas" dentro del área de viviendas para que éstas las protejan y colaboren en su desarrollo¹⁸³.

La ley permite que las asambleas ejidales garanticen que algunas partes sean dedicadas a los niños¹⁸⁴.

La primera vez que un lote ejidal sea vendido después de haber sido convertido al interés libre de compromiso, los miembros de la familia, las personas que han trabajado esa tierra por lo menos por un año, otros ejidatarios o vecinados, y el grupo ejidal, pueden objetar su venta si la objeción es realizada dentro de los treinta días de la noticia de la venta¹⁸⁵.

La ley no requiere que las ventas sean controladas exclusivamente por el registro público. Pero al igual que muchas otras jurisdicciones, la ley mexicana no discriminará a las terceras partes que no hayan formado parte de una transacción documentada en privado¹⁸⁶.

La ley estipula muchas formalidades para el registro¹⁸⁷, y asegura el acceso a la justicia agraria informal y al procedimiento para zanjar disputas¹⁸⁸. En este sentido, da mejores y más eficientes oportunidades para acceder a la justicia, a aquellos que son históricamente desfavorecidos. La presente ley barre drásticamente con el poder de base que tenían los tradicionales presidentes ejidales y los caciques locales, y con el poder que ha tenido siempre el Partido Revolucionario Institucional (PRI)¹⁸⁹. Se sabe que el PRI perderá mucha de su influencia sobre la burocracia agraria y las organizaciones de campesinos que muchas veces le han ayudado con sus votos¹⁹⁰.

2. Comercio e inversión

Los cambios en la tenencia de la tierra y la titulación incluidos en el

nuevo artículo 27 de la Constitución, junto con el Tratado de Libre Comercio (TLC), son los dos elementos más importantes de la estrategia de Carlos Salinas de Gortari para modernizar México; eliminar el paternalismo y el proteccionismo, llevar al país al mundo de la economía y promover desarrollo económico en las áreas rurales¹⁹¹. A diferencia del TLC, Salinas de Gortari puede implementar estos cambios sin coordinarlos con gobiernos extranjeros, y eso es lo que ha hecho¹⁹². Sin hacer acuerdos formales con otros países, el campo mexicano ha sido abierto a inversiones extranjeras y propiedades corporativas por primera vez en setenta años¹⁹³. El propósito de Salinas de Gortari es nada menos que transformar a México en un país más eficiente y moderno¹⁹⁴.

Los negocios que poseen propiedades están sujetos a regulaciones que limitan el tamaño. En primer lugar, el total del área no puede exceder a 35 veces el área que cualquier individuo puede tener según la ley¹⁹⁵, y tiene que haber por lo menos tantos accionistas como el número de veces que la propiedad excede este límite¹⁹⁶. Además, ningún accionista puede tener más acciones que las que corresponden a la cantidad de tierra que cada individuo puede tener¹⁹⁷.

El Presidente Salinas de Gortari está seguro de que la nueva ley promoverá la seguridad de la tenencia y por lo tanto aumentará la inversión sostenida y el crédito, generando empleo y mejores niveles de vida¹⁹⁸.

De acuerdo con un informe, el Departamento Mexicano de Agricultura y Agua, como resultado directo de las correcciones hechas al Art. 27, llevó al directorio de Comercio de Chicago Merrill, Lynch, Spatts y otras casas financieras para crear, junto con instituciones mexicanas, un nuevo mercado agrícola en base al modelo del Intercambio Mercantil de Chicago¹⁹⁹. Aquel informe decía que los cambios efectuados al artículo 27 permitirán que los ejidos se conviertan a la propiedad privada, que a su vez llevarán a la formación de inversiones extranjeras y nacionales mancomunadas. Además, estos cambios permitirán que las comunidades puedan vender o transferir sus derechos.

Por esto, las industrias de riesgo compartido entre inversionistas privados y ejidatarios en México han aumentado de manera significativa. Un ejemplo es el proyecto de vaquería de 12 millones de dólares (con Pepsico), el cual benefició con riego a 8.750 acres de granos. Este proyecto ha beneficiado a más de 350 productores, incluyendo ejidatarios y granjeros de pequeña escala. Otros proyectos en marcha están valuados

en 68 millones de dólares. Mas de 1,000 proyectos de riesgo compartido entre productores agrícolas están siendo acordados y 400 de ellos ya están en proceso. El Ministro de Agricultura informó que 150 proyectos de riesgo compartido entre inversionistas privados y pequeños propietarios fueron planeados para empezar en 1992, cantidad que duplicó a aquella de 1991, como resultado directo de la nueva legislación. El Banco de México estableció una reserva de 5.3 billones de dólares para el sector agrícola anticipando la demanda de crédito²⁰⁰.

De cualquier modo, los grandes productores comerciales probablemente no se interesen en adquirir tierras ejidales o negocios de riesgo compartido. Para este grupo, los contratos para agricultores (donde las entidades comerciales compran los productos a pequeños ganaderos y proveen a otros productores de semillas, asistencia técnica, fertilizantes, y otros productos) pueden ser un camino más favorable. Por otro lado, medianos ganaderos locales que tengan intenciones de comprar más tierra, pueden estar interesados en las tierras ejidales²⁰¹.

Ahora, algunas de las tierras ejidales han quedado en zonas urbanas o industriales. En consecuencia, algunas de ellas tendrán un valor muy alto. Por ejemplo 50% del Distrito Federal está sobre tierra ejidales y gran parte del territorio próximo a la frontera con Estados Unidos es también ejidal²⁰².

Como mencionamos anteriormente, con dos tercios de mayoría en el voto, los miembros de una comunidad ejidal pueden optar por transformarse de ejidatarios a propietarios privados. Los ejidos también pueden formar proyectos de riesgo compartido con el sector privado y usar sus tierras como colaterales para préstamos del sector privado. Más aún, los dueños de la propiedad privada pueden decidir si quieren formar compañías con acciones compartidas, evadiendo así los límites constitucionales de tamaño, y ayudar a los ejidatarios a obtener dinero en los mercados de capital²⁰³.

Como parte del proceso de modernización, México espera poder reducir los subsidios al sector agrícola, dando esta ayuda a pequeños propietarios que cuenten con inversiones del sector privado. La nueva ley está diseñada para permitir la inversión corporativa en la agricultura, creando estructuras legales para el riesgo compartido y permitiendo que los arreglos informales de alquiler sean incorporados a las conformidades legales²⁰⁴. Luis Tellez, Subsecretario de Agricultura, calcula que la proporción de trabajadores agrícolas, del total de trabajadores mexicanos,

caerá de 25% a 16% durante la próxima década como resultado directo del aumento en la productividad debido a la nueva legislación y a la inversión²⁰⁵.

La antigua ley agraria ha sido culpada de la inseguridad alimentaria de México. Steven Nagourmey, de Sharson Lehman Brothers, dijo que la antigua ley era "La razón básica por la que México (estaba) importando 10 millones de toneladas de granos al año... sin un sector agrícola orientado al crecimiento, y una forma privada de tenencia de la tierra que puede ser colateralizada, México (nunca hubiera crecido) mas allá del estado de 'mercado emergente' hacia un verdadero libre mercado".²⁰⁶

3. El medio ambiente

El uso de la tierra ejidal puede ser muchas veces convertido de rural a urbano²⁰⁷. Esto es muy importante, por ejemplo, cerca a la ciudad de México, donde un gran porcentaje de la tierra es ejidal pero puede ser utilizado para viviendas urbanas. De cualquier modo, la ley prohíbe esta conversión si es que la tierra está situada en un área protegida por propósitos ambientales,²⁰⁸ y el Gobierno ha establecido algunas zonas donde se deben preservar los recursos ambientales.

Antes de haberse efectuado las modificaciones al Art. 27, la administración podía garantizar derechos de concesión ejidal a la propiedad sin consultar a la asamblea de ejidatarios²⁰⁹. Ahora la ley establece que los ejidos tienen la libertad de escoger el tipo de uso que les conviene a sus tierras.

Pero muchos han criticado esta legislación en términos de ambientalismo²¹⁰, con el argumento de que una política de comercialización de la tierra promoverá la explotación con fines lucrativos, que tradicionalmente estaba considerada como un factor que aumenta la productividad. Pero los tradicionales conceptos de eficiencia ignoran la destrucción del medio ambiente. Si realmente la producción agrícola ambientalista es la meta, entonces la comercialización probablemente no será la manera más efectiva de producir la cosecha. Según este argumento, el sistema ejidal es más productivo ya que no permite que los recursos naturales sean demasiado dañados.

Los críticos alegan que el sistema extensivo de agricultura (que ahora utiliza la mitad de la tierra mexicana) ha causado la mayor parte de la pérdida de la selva tropical y ha degradado grandes porciones de tierra

cultivable, especialmente en las áreas áridas y semiáridas del norte²¹¹.

Sostienen también que la productividad de la agricultura comercial está inflada ya que recibe préstamos muy blandos y subsidios del Gobierno, lo cual ha hecho posible el abuso de la energía y los recursos de agua. En consecuencia, las interrogantes siguen girando alrededor del impacto de la nueva legislación.

Demetrio Sodi de la Tijera ataca la nueva legislación porque opina que acarreará a los pobres a la ciudad si el Estado corta sus lazos con los campesinos; éstos tendrán que volverse autosuficientes económicamente para poder migrar hacia las ciudades, las cuales están muy mal preparadas para absorberlos en términos de consideraciones ambientales. Por tal motivo esta reforma tendrá directas consecuencias ambientalistas urbanas, afirma de la Tijera²¹².

V. Honduras: Decreto 31-92, "Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola" (marzo 5, 1992) (Diario oficial "La Gaceta", abril 6, 1992)

A. Antecedentes

La historia de la reforma agraria en Honduras es similar a la de muchos países del hemisferio²¹³, los beneficiarios más importantes del programa fueron las grandes fincas trabajadas en grupo, siendo los beneficiarios divididos entre los miembros de la finca.

El programa original de la reforma agraria en Honduras, al igual que muchos otros programas latinoamericanos, no permitía la transferencia irrestricta de tierras recibidas. La nueva legislación ("La ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola") sí permite la titulación y transferencia de tierras controladas por grupos campesinos, como resultado de su participación en la reforma agraria.

Esta nueva ley ha nacido, en parte, en un informe hecho en 1989 por una comisión gubernamental interinstitucional que buscaba la modernización de la antigua reforma agraria²¹⁴. El Gobierno decidió examinar la legislación existente, los problemas que tenía en relación a la equidad, eficiencia y sostenibilidad²¹⁵. Pese a la naturaleza controvertida de la ley agraria, el diseño para esta legislación recibió el apoyo del Presidente Rafael Callejas y los grupos campesinos más importantes (con la excepción de la Central Nacional de Trabajadores del Campo CNTC)²¹⁶.