

# Género y tierra

## Compendio de estudios de caso



# Género y tierra Compendio de estudios de caso

Organización de las Naciones Unidas  
para la Agricultura y la Alimentación

Roma, 2007

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) es la organización especializada responsable de la agricultura, silvicultura y pesca en todo el mundo. La FAO tiene el mandato de promover una agricultura y un desarrollo rural sostenibles, así como la seguridad alimentaria para toda la población. Extiende su misión para asegurar que las mujeres —junto con los hombres— tengan acceso a los recursos necesarios y reciban el apoyo para obtener medios de sustento sostenibles y para mejorar la calidad de vida.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión del material contenido en este producto informativo para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción del material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización deberán dirigirse al Jefe de la Subdirección de Políticas y Apoyo en Materia de Publicación Electrónica de la Dirección de Información de la FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma, Italia, o por correo electrónico a [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org)

## ► Contenido

<b>Agradecimientos</b>	<b>vi</b>
<b>Prólogo</b>	<b>vii</b>
<b>Introducción: equidad de género y derecho a la tierra</b>	<b>ix</b>
<i>Zoraida García-Frías</i>	
<b>Examinando las instituciones consuetudinarias desde una perspectiva de género: un reto desalentador</b>	<b>3</b>
<i>Zenebeworke Tadesse Marcos</i>	
Introducción	3
Observaciones sobre diversas propuestas de reforma de tenencia de la tierra	4
Ejemplos del impacto de la legislación agraria sobre la equidad de género	6
<i>Tanzania: pérdidas y ganancias</i>	6
<i>El caso de Uganda</i>	7
<i>Sudáfrica: un inicio prometedor</i>	10
Comentarios finales	11
Referencias	12
<b>Matrimonio y costumbre: factores determinantes del derecho de la mujer a la tierra</b>	<b>15</b>
<i>Basado en el trabajo de investigación de Jean-Philippe Platteau<sup>1</sup>, Anita Abraham, Frederic Gaspart y Luc Stevens</i>	
Introducción	15
Sistemas de tenencia de tierras en el Senegal y Burkina Faso	16
Fuerzas de cambio en los sistemas de tenencia de tierras	19
Instituciones matrimoniales tradicionales y seguridad social	21
<i>Cambios en la República del Senegal</i>	22
<i>Costumbres y cambios en Burkina Faso</i>	24
El derecho a la tierra: un derecho humano	27
Comentarios finales	29
Referencias	31
Anexo 1. Datos de los cuestionarios de la República del Senegal	32
Anexo 2. Datos de los cuestionarios de Burkina Faso	34
<b>Brasil: La condición jurídica de la mujer en el contexto de la reforma agraria</b>	<b>39</b>
<i>Leila Barsted</i>	
Introducción	39
Género: instrumento conceptual y político	40

<sup>1</sup> CRED (*Centre de Recherche en Economie du Développement*), Universidad de Namur, Bélgica.

Los derechos de la mujer en el contexto internacional de los derechos humanos y el desarrollo sostenible	42
Agricultura, legislación y equidad de género en el contexto latinoamericano	46
Los movimientos sociales y en defensa de la equidad de género en el Brasil	49
Ciudadanía y prácticas sociales	52
<i>Ciudadanía y derechos</i>	53
<i>Ciudadanía y empoderamiento de las mujeres</i>	54
El género en el marco jurídico brasileño	55
<i>Derechos civiles y políticos</i>	56
<i>El Código Civil y la Constitución de 1988</i>	57
Género, derechos y propiedad de la tierra	58
Obstáculos a la reivindicación de los derechos de las mujeres rurales	64
<i>El acceso a la tierra</i>	65
<i>El acceso al crédito</i>	67
<i>Acceso a la asistencia técnica y a la capacitación</i>	70
<i>Participación de la mujer en organizaciones y en la toma de decisiones</i>	71
<i>Derecho consuetudinario y barreras culturales</i>	71
Propuestas de carácter legislativo e institucional y estrategias de cambio	72
<i>Propuestas de cambios legislativos</i>	73
<i>Propuestas de cambios institucionales</i>	74
Referencias	75
Anexo 1. Siglas	77
Anexo 2. Leyes nacionales e internacionales consultadas	78
Anexo 3. Glosario	80

## **El acceso de las mujeres a la tierra en Nicaragua** **85**

*Sara Ceci*

Introducción	85
Factores determinantes: legislación, instituciones y derecho consuetudinario	87
<i>Contexto legislativo y el derecho de la mujer a la tierra</i>	87
<i>Derecho consuetudinario, mujer y tierra</i>	90
<i>Otros factores institucionales</i>	90
Las mujeres y el contexto rural en Nicaragua: perfil general	90
<i>Trabajo productivo y trabajo reproductivo</i>	92
Contexto agrario, género y derecho a la tierra en Nicaragua en las tres últimas décadas	92
<i>Los derechos constitucionales y sus repercusiones en la mujer nicaragüense</i>	92
<i>El programa de reforma agraria de los años sesenta y setenta y sus implicaciones de género</i>	94
<i>Mecanismos que permitieron el acceso de la mujer a la tierra</i>	96
<i>El acceso de la mujer a la tierra entre 1990 y 1997</i>	97
El desafío actual de los mercados de tierra	102

El futuro del acceso de la mujer a la tierra en Nicaragua	102
<i>Avances en la equidad de género y el registro de los títulos de propiedad agraria</i>	103
<i>Falta de acceso al crédito e inseguridad de la tenencia legal de la tierra:</i>	
<i>factores que obstaculizan el acceso a la tierra</i>	104
<i>Fortalecer las organizaciones de mujeres</i>	104
Referencias	106

**Equidad de género en el derecho a la tierra:  
lecciones y resultados de los estudios de caso** **113**

*Susana Lastarria-Cornhiel y Zoraida García-Frías*

---

Introducción	113
Tierra, equidad de género y poder	114
<i>Equidad de género, eficacia y bienestar</i>	115
<i>La tierra y sus múltiples significados</i>	118
<i>Género, tenencia de la tierra y recursos</i>	119
Instituciones y sistemas de tenencia de tierras	123
<i>Las instituciones estatales</i>	124
<i>Vuelta al patriarcado en Uzbekistán</i>	126
<i>Las instituciones en la economía de mercado</i>	128
<i>Las instituciones socioculturales</i>	132
Barreras culturales a la equidad de género en los derechos sobre la tierra	137
El derecho de la mujer a la tierra por regiones: Comentarios finales	141
<i>América Latina</i>	141
<i>África Subsahariana</i>	145
<i>Asia Central</i>	150
Referencias	155

## ► Agradecimientos

Reconocimiento a los autores de los artículos y estudios de caso presentados en este Compendio por haber aceptado la invitación a participar en este proyecto. Ellos son: Leila Basterd, Sara Ceci, Susana Lastarria, Annita y J.P. Platteau y Zenebeworke Tadesse.

Este Compendio, coordinado por la Dirección de Género, Equidad y Empleo Rural, integra las contribuciones de especialistas externos independientes, ayudantes de investigación y funcionarios de otras divisiones técnicas de la FAO, como David Palmer y Gerard Ciparisse del Servicio de Tenencia de la Tierra. Agradecemos también la labor de Michelle Kendrick y Deborah Dukes, editoras de la FAO.

Otras valiosas contribuciones a este Compendio fueron realizadas por Beatriz Galán, quien preparó la síntesis del artículo sobre el Brasil, a partir de un estudio más amplio elaborado por Leila Basterd. Asimismo, Eva Fuchshuber y Hope Traficanti, quienes como asistentes de investigación dentro del Programa de voluntarios de la FAO, contribuyeron de forma significativa a la revisión bibliográfica y a la preparación del resumen de la investigación sobre el Senegal y Burkina Faso.

Nuestro agradecimiento también a Sonia Zepeda y Simone Morini por el diseño y publicación del Compendio.

**Zoraida García-Frías**  
Edición técnica y coordinación



## ► Prólogo

La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, concluyó con la aprobación de una Plataforma de Acción destinada a promover la voluntad política a nivel nacional e internacional en pro del fortalecimiento de los derechos de las mujeres en todo el mundo y la mejora de sus condiciones de vida y las de sus comunidades. Muchas de las recomendaciones formuladas en el Plan de Acción de Beijing son conformes a las ratificadas en otras conferencias mundiales de las Naciones Unidas<sup>2</sup> por sus Estados Miembros, en particular la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

En septiembre de 2000, los Estados Miembros de las Naciones Unidas adoptaron la Declaración del Milenio con el propósito de fortalecer el respeto de los derechos humanos, promover la paz y el desarrollo, y renovar la competencia de las Naciones Unidas en su trabajo en favor de las prioridades de la Humanidad. Para poner en práctica la Declaración, se trazaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que contienen plazos e indicadores precisos y representan un esfuerzo concreto de la comunidad internacional en pro de una amplia definición de desarrollo.

Si bien la Conferencia de Beijing consiguió influir en la política y la legislación de muchos países, aún existe un largo camino por recorrer hasta que estas declaraciones de política se traduzcan en acciones concretas. Desde 1995, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha aprobado una serie de resoluciones en favor de las mujeres de las zonas rurales. En 2002 se adoptó una resolución para mejorar sus condiciones en la que se instaba a los Estados Miembros y organismos de las Naciones Unidas a proseguir los esfuerzos destinados a velar por el cumplimiento de los compromisos acordados en las conferencias y cumbres de las Naciones Unidas, y conceder mayor importancia al avance de las mujeres rurales en las estrategias de desarrollo nacional, regional e internacional.

En este contexto, en el Plan de Acción sobre Género y Desarrollo de la FAO (2002-2007) se afirma que la agricultura sostenible, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria no pueden lograrse si se excluye a más de la mitad de la población rural de los esfuerzos de desarrollo. La contribución de la mujer a la agricultura y la seguridad alimentaria es ampliamente reconocida en todas las regiones. Sin embargo, y a pesar de los compromisos internacionales

---

<sup>2</sup> *Estrategias para Igualdad de Género: Ejecución y seguimiento de la FAO de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing.*



mencionados previamente, la posición económica y social de las mujeres — especialmente en las áreas rurales— no ha mejorado de forma significativa. Más aún: prerrogativas básicas relacionadas con la reproducción humana y social continúan estando subordinadas a objetivos productivos y comerciales.

Hambre y pobreza son, primordialmente, el resultado del acceso inadecuado y limitado a la tierra y a otros recursos como capital, insumos y tecnología; estando la mayoría de las mujeres rurales, entre aquellos que tienen un menor acceso a la tierra, aunque tienen una contribución importante en la producción de alimentos generada en unidades productivas pequeñas.

En las últimas décadas, los gobiernos y la sociedad civil han tratado de poner en práctica normativas agrarias destinadas a mejorar el derecho a la tierra por parte de las mujeres. No obstante, la mayoría de los programas de reforma agraria continúa subestimando el impacto que las desigualdades de género en las políticas de tierras tienen sobre la agricultura y la seguridad alimentaria. Es más: la mayor parte de los arreglos institucionales recientes que regulan la tenencia de tierras tiende a mantener las inequidades sociales y de género existentes. Para asegurar el derecho a la tierra como un derecho humano primordial y la efectiva incorporación de la igualdad de derechos de la mujer en las políticas y programas de tierras, hacen falta cambios políticos que transformen las instituciones existentes.

## ► Introducción: equidad de género y derecho a la tierra

Zoraida García Frías

La humanidad ha sido parte y testigo de las múltiples transformaciones que la agricultura ha sufrido a través de los siglos. Desde su origen, la agricultura, ha sido la base del desarrollo económico de muchas sociedades, y ha constituido un elemento esencial para su supervivencia y evolución. En las civilizaciones agrarias primigenias, la agricultura no sólo significaba una fuente fundamental de alimentos y materias primas, sino que su práctica estaba igualmente enlazada en forma estrecha con el modo de expresión del orden innato de la naturaleza. Científicos sociales, antropólogos y, en particular investigadoras feministas interesadas en el papel social de la mujer en la sociedad antigua, han encontrado numerosas evidencias que testimonian cómo en esas primeras civilizaciones la práctica de la agricultura era estrechamente vinculada al desenvolvimiento de la vida social y cultural de la sociedad.

El desarrollo de la agricultura, desde sus orígenes, ha estado fuertemente asociado al trabajo de la mujer; y su contribución a esa práctica se remonta en la historia a más de 6,000 años, cuando en los primeros asentamientos humanos se inició la domesticación de animales y el cultivo de alimentos. Ese inicio de domesticación de plantas y animales surgió en parte como una respuesta a la necesidad de asegurar el suministro adecuado de alimentos durante el proceso de colonización de las tierras<sup>3</sup>. En consecuencia, la asignación y administración de los recursos humanos y físicos, tanto al interno de las familias como en la comunidad, era determinada por el propósito de garantizar la seguridad de alimentación y la sobrevivencia.

Con el paso del tiempo, con la división de responsabilidades y tareas dentro del hogar y en la comunidad, las actividades vinculadas a la agricultura y la nutrición fueron quedando bajo la responsabilidad de la mujer, dado que estas actividades estaban vinculadas en forma estrecha con la reproducción social y física de los individuos; mientras el hombre progresivamente se hizo cargo sobretodo de tareas que implicaban movilidad y migración temporal, como es el caso de la caza y la pesca, así como la gestión de tareas en el orden público, y en otras ocupaciones no-agrícolas. Aún hoy en día, en muchas sociedades, la mujer continúa siendo la principal responsable de la seguridad alimentaria y la nutrición de la familia. No obstante, la política agroalimentaria y los apoyos institucionales de apoyo al sector agroalimentario no son diseñados para

---

<sup>3</sup> Jurgen Kuczynski. 1979. *Breve historia de la economía*. Bogotá, Ediciones Alcaraván.

responder a objetivos relacionados con la reproducción humana y social; sino más bien esos objetivos han sido subordinados a metas de rentabilidad y beneficios financieros.

El desarrollo de una agricultura orientada cada vez más por criterios de competitividad y rentabilidad, se ha visto reforzado con la expansión de la economía mercantil, y los múltiples cambios sociales y tecnológicos, que la acompañan. En la medida en que los avances de la agricultura se fueron apartando de metas vinculadas a la alimentación y la reproducción humana y social; la asignación y uso de la tierra y de otros recursos coligados, incluyendo el conocimiento y el uso de la mano de obra, comenzaron a responder a criterios de orden monetario. Esa transformación en la orientación de la agricultura dio inicio a un nuevo orden social que incidió en todas las manifestaciones de la vida y el pensamiento<sup>4</sup> de las sociedades, y sustentó un nuevo sistema de relaciones humanas basado en el control de los recursos y las relaciones de poder que de ello se derivan.

El género, junto a otros factores sociales y económicos, constituye uno de los determinantes del acceso y control que distintos individuos y grupos de la población tienen sobre los recursos - naturales y económicos -. En efecto, los principales obstáculos que la mujer enfrenta para acceder a la tierra residen en patrones culturales y sociales que marcan para ella una posición de subordinación, y en las condiciones económicas que conllevan. En la práctica esa posición de subordinación prevalece, y aún cuando la mayoría de las legislaciones nacionales han incorporado disposiciones que reconocen de forma explícita la igualdad de género en el acceso a la tierra y a otros recursos productivos, se constata que la igualdad de los derechos de la mujer a este respecto es constantemente ignorada o inobservada.

Esa falta de acceso a la tierra y a la seguridad de su tenencia constituye, por otra parte, un serio obstáculo al mejoramiento de la producción y por ende de los ingresos agrícolas. Los derechos de un individuo o grupo sobre un recurso como la tierra, son los que permiten a sus titulares decidir sobre el mejoramiento y uso del recurso, tanto para responder a necesidades coyunturales de la unidad familiar o para las inversiones de largo plazo. Optimizar la función que la mujer tiene como productora de alimentos y gestora de los recursos naturales, requiere mejorar su acceso y control de la tierra y de los recursos, así como sobre los incentivos económicos que provienen de la seguridad de la propiedad.

Especialmente en economías con un fuerte componente agrícola, y donde una gran parte de la población depende de actividades vinculadas a la agricultura y a otras actividades rurales, la tierra no sólo constituye un activo fundamental

---

<sup>4</sup> Riane Eisler. 1988. *The chalice and the blade: our history, our future*, Capítulo 8, The other half of history: Parte I. San Francisco: Harper & Row.

para la producción de alimentos y la seguridad alimentaria, sino que representa además la seguridad de un lugar de residencia, de pertenencia e identidad social y cultural.

Es sobre todo en las sociedades rurales donde la capacidad de negociación de la mujer se ve fuertemente determinada por su papel en la agricultura y en la seguridad alimentaria. El elevado número de mujeres que trabajan en industrias agro-procesadoras y/o que se desempeñan como productoras de alimentos, refleja la importancia de su contribución a la producción agrícola y de alimentos, en particular en las denominadas economías en desarrollo. “En el África Subsahariana como en el Caribe, el aporte de las mujeres a la producción de alimentos básicos se estima que es de alrededor del 80 por ciento, y en Asia esa contribución se estima en un 60 por ciento. También en América Latina y el Caribe, el aporte es significativo, registrándose que número de mujeres involucradas en la agricultura, tanto de subsistencia como en aquella con fines comerciales”<sup>5</sup>, aumentó durante los años noventa: del 15,1 por ciento en 1990 al 20 por ciento en 1999.

La tierra continúa siendo un elemento central en la determinación del nivel de vida de la población rural, especialmente en las economías no industrializadas, a pesar de las grandes transformaciones en la agricultura y de la diversificación de los ingresos rurales que ha tenido lugar en las últimas tres décadas. Como afirma la FAO, “la agricultura representa aún la principal fuente de ingresos para alrededor del 70 por ciento de la población rural pobre a nivel mundial,”<sup>6</sup>, y esta actividad es un componente esencial en la economía de muchos países en desarrollo, dada su contribución a la producción interna y al empleo. En algunos países, la agricultura genera las tres cuartas partes de los ingresos rurales, vinculado principalmente a la producción de subsistencia, en la cual las mujeres desempeñan una función primordial.

No obstante, la estructura de tenencia de la tierra, en general, ha permanecido prácticamente invariable, aún en los varios países donde se han ejecutado programas de reforma agraria en las últimas de cinco décadas. Esto es debido a que ninguno de esos programas introdujo cambios substanciales que llevaran a modificar las arraigadas relaciones sociales y de concentración de poder que predominan en las zonas rurales. En la mayoría de esos procesos de reforma, los derechos a la tierra por parte de la mujer fueron dejados de lado en las distintas disposiciones institucionales que se pusieron en vigencia en materia de tierras. Las desigualdades en como hombres y mujeres son afectados por esos distintos arreglos institucionales siguen siendo ignoradas por la mayoría de las reformas actuales del sector agrícola; y como consecuencia, esas reformas no introducen

---

<sup>5</sup> UNCTAD. 2004. *Trade and gender: opportunities and challenges for developing countries*, Capítulo 3, Agricultura, comercio y género (contribución de la FAO). Nueva York, EEUU, y Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

<sup>6</sup> *Ibid.*

avances sustanciales en lo relativo al acceso y control de la mujer a la tierra; y como muestran los estudios incluidos en este Compendio, la tierra sigue concentrada en muy pocas manos, especialmente en las de los hombres.

Muchas de las iniciativas para mejorar el acceso de la mujer a la tierra, puestas en práctica en los últimos treinta años se concentraron primordialmente en las reformas legislativas. Este hecho se apoya en *el enfoque del derecho al desarrollo* adoptado en los diferentes foros internacionales sobre la mujer, que ha prestado especial atención a la importancia de asegurar el reconocimiento del derecho de la mujer a la propiedad de la tierra y otros bienes. Un ejemplo de ello lo constituye la Plataforma de Acción de Beijing, en la cual se subrayó el deber de los gobiernos de “emprender reformas legislativas y administrativas para dar a la mujer acceso pleno y equitativo a los recursos económicos, incluido el derecho a la herencia y la posesión de tierras y otras propiedades, el crédito, los recursos naturales y las tecnologías apropiadas”<sup>7</sup>. Como consecuencia, las reformas legislativas emprendidas en seguimiento de esta declaración han acentuado el reconocimiento de la igualdad de derechos de la mujer, sobre todo en relación con la potenciación de su autonomía en el acceso a los recursos naturales. Sin embargo, estas reformas todavía necesitan superar prácticas institucionales y culturales aún vigentes que frenan su aplicación en muchos países.

A ese respecto, cabe mencionar, países como el Brasil, Honduras, Nicaragua, Sudáfrica y Zimbabwe, entre tantos otros, donde se han introducido en las dos últimas décadas nuevos marcos jurídicos en los que se reconoce el derecho de la mujer a ser propietaria de la tierra y beneficiaria en programas de distribución de tierras. Sin embargo, el impacto real que esos programas han tenido en el control efectivo que ejerce la mujer sobre la tierra y la producción no parece muy evidente. Sin embargo, la falta de datos desglosados por sexo y de información empírica sobre las repercusiones de los programas de reforma de la tenencia de la tierra, constituye de hecho un obstáculo importante para conocer el impacto real.

Otra característica de muchos de los programas de reforma agraria ejecutados en las últimas dos décadas es la importancia concedida al registro y titulación de la propiedad agraria, frente a la escasa atención prestada a las demandas por redistribución de la tierra. Los procesos de titulación y regularización de la tierra, en general, han constituido un preámbulo al desarrollo de los mercados de tierras agrícolas. Y si bien no hay datos específicos disponibles, en algunos países la instauración de los mercados de tierras parecen haber tendido a favorecer el proceso de concentración de la propiedad, y en consecuencia, a incrementar las disparidades existentes. En estos procesos recientes de reforma de la tenencia, en ocasiones, cuando los pequeños agricultores, tanto hombres como mujeres, han

---

<sup>7</sup> Plataforma de Acción de Beijing, Art. 61 (b), 1995.

vendido sus tierras o han sido despojados de ellas, en general las mujeres han sido las más perjudicadas, ya que al no poseer títulos sobre la propiedad familiar, no han podido beneficiarse de esas transacciones. En otros casos, las mujeres quedaron excluidas del proceso de titulación por carecer de documentos que probaran que eran propietarias de las tierras que poseían.

Cabe afirmar que en general, los nuevos arreglos institucionales en materia de tierras no han mejorado la posición de la mujer en relación al recurso, no obstante existan reglamentos que reconocen su derecho a poseer, arrendar o vender tierras. El problema radica en que las disparidades que existen históricamente entre distintos grupos de población no son abordadas en forma adecuada por las nuevas reglamentaciones que regulan el mercado de tierras. En consecuencia, quienes contaban con peores condiciones económicas tienen pocas oportunidades para obtener tierras a través del mercado debido a que no se introdujeron medidas correctivas y/o compensatorias.

Por otro lado, en países donde prevalecen regímenes de tenencia de la tierra comunitarios, regidos por prácticas consuetudinarias fuertemente instauradas, es importante que la seguridad social y el poder de negociación que las mujeres poseen ya de antemano en el seno de las instituciones tradicionales sean garantizadas por los programas de reforma de la tenencia de tierra. Como muestran algunos estudios recientes<sup>8</sup>, son las mujeres que poseen tierras las que suelen participar de forma más relevante en la toma de decisiones, lo que indica que la capacidad de negociación<sup>9</sup> de las mujeres, tanto dentro del hogar como en la comunidad, está estrechamente vinculada al control que ejercen sobre ese recurso productivo.

La nueva Política Nacional de Tierras (NLP), en la República Unida de Tanzania, constituye un ejemplo claro de la ambigüedad que caracteriza muchas de las reformas relacionadas con los derechos de la mujer sobre la tierra. La NLP reconoce el derecho de la mujer a adquirir tierras por derecho propio a través de la compra o la asignación, pero, a pesar de ello, los derechos hereditarios sobre las tierras del clan o de la familia siguen estando regulados por las prácticas consuetudinarias. Asimismo, las disposiciones para la ejecución y el cumplimiento de la ley, tales como las relativas a las instituciones de resolución de conflictos sobre tierras, tienden a perpetuar sesgos de género. A este respecto cabe mencionar, el mecanismo de resolución de conflictos tanzano conocido como *Mbaraza Ya Wazee Ya Ardhi*. Dicho mecanismo está estructurado de manera tal que otorga a los Consejos de Ancianos de las aldeas jurisdicción primaria plena en todos los asuntos de tierras, incluida la resolución de conflictos

---

<sup>8</sup> Shahra Razavi. 2003. *Agrarian change, gender and land rights*. Oxford, Reino Unido, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) y Blackwell Publishers; Carmen D. Deere y Magdalena León. 2001. *Empowering women*. Pittsburgh, EEUU, University of Pittsburgh Press.

<sup>9</sup> J.F. Platteau – Traditional marriage practices in Sub-Saharan Africa: Senegal and Burkina Faso.

sobre individualización de la tenencia. Son ellos quienes determinan sus propios procedimientos, sujetos únicamente a los principios del “derecho natural”; no regidos por el código procesal civil o penal, o por las normas relativas a la aportación de pruebas<sup>10</sup>.

En Uganda, así mismo, las mujeres tienen derecho a la tierra aledaña a sus casas y existen mecanismos legales para proteger ese derecho. Una vez que la propiedad se ha asignado a una esposa no puede ser transferida a ningún otro beneficiario. Además, el derecho consuetudinario reconoce el derecho de la viuda a heredar la propiedad del hogar y las tierras matrimoniales. Sin embargo, estos derechos comenzaron a erosionarse debido a varias modalidades nuevas de transferencia de tierras, tales como la aparición de un mercado de tierras y la creciente escasez de tierras ocasionada por la poligamia, ampliamente practicada. A finales de los años sesenta, los juzgados recién constituidos forzaban a las mujeres a subdividir sus parcelas y compartirlas con las otras consortes. Estas sentencias hicieron que los derechos de las mujeres, amparados por el derecho consuetudinario, resultasen debilitados y quedaran sujetos a la decisión de los hombres como jefes de hogar.

Como en otros países, los cambios jurídicos no han garantizado los derechos de las mujeres ugandeses sobre las tierras. Cuando surgen conflictos entre la ley formal y las normas consuetudinarias, los tribunales tienden a actuar de conformidad al derecho consuetudinario en asuntos relativos a las mujeres. Así, por ejemplo, la Ley del Matrimonio de 1964 reconoce solamente matrimonios monógamos, pero en la práctica los tribunales ignoran estas disposiciones cuando surgen controversias en torno a la distribución de las tierras familiares.

Así también, la comercialización de la agricultura tiende a desalojar a las mujeres de la tierra familiar y a reducir sus posibilidades de acceder a la tierra<sup>11</sup>. Dada la dependencia histórica de la agricultura de los países en desarrollo de los mercados de los países industriales, la apertura de los mercados agrícola, y los cambios en las exportaciones, hace que los países tradicionalmente agro-exportadores prioricen la asignación de las tierras y otros recursos a la producción de cultivos de exportación, en detrimento de la producción para el mercado interno. Siendo así, el papel de la mujer como productora y procesadora de alimentos se ve desplazada por la fuerte competencia que la pequeña agricultura enfrenta con la producción de las empresas multinacionales. Ese marco competitivo hace que muchos pequeños agricultores – hombres y mujeres- abandonen la actividad agrícola y emigren a las zonas urbanas, donde enfrentan a un mercado laboral precario e inestable, en sectores ajenos a la agricultura.

---

<sup>10</sup> Zenebeworke Tadesse – Revisiting customary institutions and gender relations: a daunting challenge.

<sup>11</sup> *Op. cit.*, véase nota 3.



Independiente del modelo económico y el sistema de tenencia vigente, la tierra, en la mayoría de los países, sigue siendo altamente concentrada y propiedad de los hombres. Los escasos datos catastrales disponibles sobre tenencia/posesión de tierras y los datos empíricos revelan, que el número de mujeres registradas como propietarias agrícolas es enormemente bajo tanto en países en desarrollo como desarrollados.

En países como Dinamarca, Alemania, los Países Bajos o España, donde la agricultura se apoya principalmente en tecnología-capital intensiva, con alto grado de mecanización, se esperaría que la modernización de la agricultura fuera acompañada de mejoras en la distribución de las tierras y un aumento significativo del número de mujeres propietarias. Sin embargo, de acuerdo con los datos de Eurostat<sup>12</sup>, la mayoría de los propietarios son hombres, y el porcentaje de mujeres propietarias inferior al 20 por ciento. De igual manera, en los años noventa, la tenencia de la tierra agrícola en países como Lesotho, Uganda, Zambia, Dominica y el Brasil tienen una estructura similar, con un porcentaje de mujeres propietarias de la tierra que oscila entre el 16 y el 26 por ciento del total de propietarios (personas físicas)<sup>13</sup>.

En la práctica, todo parece indicar que, incluso en las economías desarrolladas, los avances en la posición de la mujer en los diferentes sectores económicos no agrícolas y su mayor participación en instancias sociales y políticas, ha contribuido en escasa medida a modificar la posición de la mujer en cuanto a la posesión y administración de tierras agrícolas. La falta de cambios estructurales, saca a la luz cuestionamientos concretos sobre las instituciones y el marco económico en el que se sigue planteando el desarrollo de la agricultura, donde no se toman en consideración ni se abordan el problema de la concentración del poder y el quehacer tradicional que tienden a excluir a los pequeños agricultores en general, y a las mujeres en particular.

Los niveles existentes de inequidad social y de género asociados al arraigado patrón de concentración de la tierra aún vigente, tienden a ser acentuados con la globalización de la economía. Por una parte, las políticas de tierras en la mayoría de los países en los últimos veinte años se han concentrado casi en forma exclusiva en la expansión, formalización y regularización de los mercados de tierras, sin abordar los problemas de concentración en la tenencia. Por otro lado, en numerosos casos, las operaciones de los mercados de tierras han invertido los escasos logros de redistribución de tierra y de reforma agraria de los años sesenta y setenta, tendiendo a reconcentrar la tenencia. En general, las políticas de liberalización de los mercados parecen hacer más difícil el acceso a la tierra por parte de los agricultores pequeños, y en particular para las mujeres, siendo más

---

<sup>12</sup> Eurostat, 1997.

<sup>13</sup> FAO, Waicent, agricultural census data, 1990-95.

vulnerados sus derechos de acceso a ese recurso básico para la subsistencia de las familias en el área rural.

Los debates recientes sobre las implicaciones de género en los distintos sistemas de tenencia de la tierra llaman la atención sobre múltiples factores estructurales vinculados a la inequidad. La falta de equidad social crónica, la fuerte concentración del poder que se encuentra a la raíz de la base social de casi todos los países; y la existencia de sistemas de creencias y prácticas sociales que discriminan las actividades no económicamente lucrativas, están entre los temas de debate en la actualidad sobre la equidad de género y los derechos a la tierra. El propósito de este Compendio de estudios es contribuir a ese debate, recopilando aquí las contribuciones de las varias autoras sobre los diversos aspectos que hacen parte del tema sobre la equidad de género y los derechos a la tierra.

La obra recoge en cinco artículos, incluyendo un artículo de recapitulación, el estudio de experiencias de diferentes países en materia de derechos a la tierra y las consideraciones sobre la equidad de género en ellos.

Los estudios contenidos en los dos primeros capítulos ofrecen un panorama general de las instituciones consuetudinarias en el África Subsahariana, el Senegal y Burkina Faso, respectivamente, donde, como señala una de las autoras, “el reconocimiento social de los derechos de la mujer a la tierra representa un reto desalentador”.

En el estudio sobre el Brasil, en el tercer capítulo, se presta especial atención a la evolución de los marcos jurídicos que, históricamente, han impedido el acceso equitativo de la mujer a la tierra. El estudio sobre Nicaragua, en el capítulo subsiguiente, (capítulo cuarto) examina la naturaleza de las diferentes intervenciones estatales destinadas a promover la igualdad de derechos de hombres y mujeres en los programas de reforma agraria emprendidos a partir de los años noventa y plantea algunas dudas sobre la eficacia de los mecanismos de titulación conjunta puestos en práctica durante la última década y con anterioridad.

Un debate de carácter más global se abre en el último artículo en el que las autoras revisan con atención y desde una óptica comparativa las múltiples enseñanzas aprendidas a partir de las experiencias de programas de reforma de la tierra y equidad de género, ejecutados en distintos países durante los últimos veinte años; y elaboran algunas conclusiones que pueden extraerse de los estudios de caso presentados en este volumen. Una de las conclusiones centrales, que se derivan de los distintos estudios analizados es que, a pesar de los esfuerzos realizados en muchos países para promover la igualdad de derechos a la tierra entre mujeres y hombres, existen aún hoy en día numerosas barreras institucionales, sociales, culturales y, sobretodo, económicas, que impiden a las familias rurales en general, y a las mujeres en particular, tener un acceso adecuado a la tierra y la seguridad a la tenencia del recurso.



*ÁFRICA  
SUBSAHARIANA*

- **Examinando las instituciones consuetudinarias**

## Resumen

---

En África, la noción de *instituciones consuetudinarias* ha sido objeto de debate desde el momento mismo en que el derecho formal —introducido durante el período colonial— decidió codificar algunas prácticas tradicionales. En este estudio se examinan aspectos generales del derecho consuetudinario a la tierra y de las instituciones de resolución de conflictos en torno a la propiedad de este recurso, con especial atención a los conflictos que vulneran el derecho de la mujer a la tierra.

Hoy día en África convive una diversidad de fuerzas sociales —internas y externas al continente— que sostienen ideas contrapuestas sobre los cambios legislativos en materia de tierras que habría que emprender a fin de dar respuesta a las nuevas realidades sociales. Así, mientras unos propugnan la necesidad de mantener el sistema legal en vigor, otros abogan por reformarlo completamente, mientras que una tercera postura prevé enmendar sólo ciertos aspectos de la tenencia de tierras,

Con la denominación *nuevas realidades sociales* se hace referencia a aspectos muy diversos que van desde el interés por crear un mercado de compraventa de tierras hasta las luchas políticas en favor de la democracia, pasando por la inseguridad de acceso y tenencia de la tierra, o los dramáticos efectos sociales de la pandemia del VIH/SIDA. Cada uno de estos factores está erosionando los precarios derechos de las mujeres a la tierra, quienes por su parte, intentan aprovechar todas las oportunidades a su alcance para defender sus intereses.

Tomando como referencia varios estudios sobre reformas de la tenencia de la tierra, este trabajo sostiene que las mujeres —como grupo, con pocas excepciones— han resultado perjudicadas por la mayoría de estas reformas. Sin un enfoque firmemente comprometido con la equidad de género y sin los cambios requeridos en el derecho de familia y en las instituciones de administración de tierras (a fin de que presten servicios agrícolas y asignen recursos también a las mujeres), una vez más las mujeres muy probablemente seguirán siendo las grandes perdedoras de cualquier proceso de reforma que se lleve a cabo.

Una voz nueva en el debate actual sobre el derecho consuetudinario es la de las organizaciones de mujeres. En el trabajo que se presenta se llega a la conclusión de que la solidez de esta nueva fuerza social podría ser un factor determinante a la hora de mantener o reformar las instituciones que sistemáticamente excluyen a más de la mitad de la población rural en África.




# Examinando las instituciones consuetudinarias desde una perspectiva de género: un reto desalentador

*Zenebeworke Tadesse Marcos*

## ► Introducción

En África, el debate sobre las instituciones consuetudinarias data del período colonial si bien, desde finales de la década de los ochenta, el tema ha vuelto a ser motivo de interés y preocupación para un amplio grupo de fuerzas sociales, tanto dentro como fuera del continente africano. El debate y el grado de conflicto que provocan son tan intensos hoy como durante el período colonial, pero mientras que en aquella época la polémica giraba exclusivamente en torno a las posiciones mantenidas por los jefes de aldea, los ancianos y los colonizadores, hoy en día las voces que se alzan sobre la necesidad de preservar, adaptar o enmendar las instituciones consuetudinarias provienen de un espectro social mucho más amplio. Entre las nuevas fuerzas sociales emergentes en muchos lugares de África hay que considerar los grupos organizados y voceros de mujeres.

Con la denominación *instituciones consuetudinarias* se hace referencia al conjunto de reglas y prácticas conforme al cual se regulan numerosos aspectos culturales, sociales y políticos de la vida de una comunidad. Este estudio se limita a examinar las instituciones consuetudinarias que regulan las relaciones de género y, más concretamente, el modo en que éstas determinan el acceso de hombres y mujeres a la tierra en el África rural. Dada la diversidad tanto del continente africano como de los sistemas tradicionales de tenencia de la tierra, lo que sigue pretende ser tan sólo una descripción sucinta de cómo se está desarrollando el debate sobre los derechos de la mujer a la tierra.



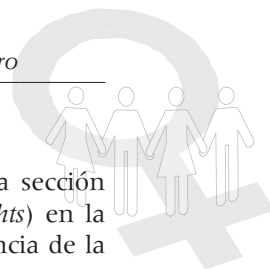
Desde los primeros tentativos realizados durante el período colonial para formalizar las leyes consuetudinarias en materia de tierras conviven en la sociedad dos tendencias opuestas: por un lado, la voluntad de codificar este derecho en un conjunto de reglas simples y fácilmente identificables y, por otro, el ejercicio pragmático de este derecho, en constante evolución, cuyos orígenes se fundan en unas tradiciones cuestionadas. Es evidente que, con toda probabilidad, determinados conceptos y valores locales relativos a la tierra y a los recursos se expresan y comprenden mejor si se formalizan en un conjunto de derechos, si bien ninguna codificación generalizada en materia de tierras podrá reflejar toda la complejidad de este tema. Por otro lado, es evidente también que el derecho consuetudinario de tierras no siempre es fácilmente identificable ni está definido de forma consensual y, con frecuencia, lo que llega a adquirir rango de ley no es sino un reflejo del poder económico y político de grupos con fuertes intereses.

En la actualidad existe una extensa bibliografía sobre el rol crucial que desempeña la mujer africana en la agricultura, tanto de subsistencia como de exportación. Una conclusión común que puede extraerse de estos estudios es que la contribución de la mujer resulta infravalorada por las instituciones gubernamentales y por los miembros masculinos del hogar, hasta el extremo de que, con frecuencia, a las mujeres se les niega la posibilidad de acceder a los servicios de apoyo agrícolas.

En la mayoría de los países africanos, las mujeres tienen escasos y precarios derechos sobre la tierra —si es que tienen alguno— y donde existen están siendo erosionados por una convergencia de factores locales e internacionales. Las crisis económicas persistentes, las guerras y la pandemia del VIH/SIDA se combinan con el crecimiento demográfico y la escasez relativa de tierras, constituyendo el entorno en que se intenta crear a una economía de mercado que estimula la formación de los mercados de tierras. El proceso de democratización ha contribuido también a intensificar los conflictos sobre la tierra si bien, al mismo tiempo, ha ampliado el margen para la participación pública en debates sobre cuestiones políticas. Cada uno de estos procesos ha tenido profundas repercusiones en las relaciones de género. Este examen destaca solo algunos cambios que se han producido en torno a los derechos sobre la tierra en la región del África subsahariana.

### ► Observaciones sobre diversas propuestas de reforma de tenencia de la tierra

En el marco del establecimiento de una economía globalizada, el Banco Mundial ha elaborado una larga serie de estudios sobre la agricultura africana, en los que tiende a diagnosticar que el principal obstáculo al aumento de la productividad tiene su origen en los defectos de la tenencia consuetudinaria. La solución propuesta supone, en general, un cambio hacia sistemas de tenencia individual basados en el derecho formal. El informe del Banco Mundial de 1989



(Banco Mundial, 1989: 104) expresa claramente esta posición en la sección titulada “Redefinir los derechos sobre la tierra” (*Redefining Land Rights*) en la que se justifica la necesidad de revisar el sistema tradicional de tenencia de la tierra en los siguientes términos:

Se debe dar incentivos a los agricultores para modificar sus hábitos y prácticas tradicionales. Algunos incentivos importantes son el derecho a cultivar la tierra de forma permanente, darla en herencia o venderla. La seguridad de los derechos sobre la tierra también contribuye al desarrollo de los mercados de crédito rural, ya que la tierra constituye una buena garantía hipotecaria. Hay que codificar los sistemas tradicionales de tenencia de tierra. También se podrían otorgar títulos de propiedad a grupos en forma de propiedad colectiva. Es probable que los derechos sobre las tierras legislados a nivel nacional entren en conflicto con los derechos consuetudinarios existentes. Se requiere de mecanismos judiciales para resolver disputas entre propietarios que reclaman derechos tradicionales sobre la tierra, en disconformidad con la legislación moderna.


Los intentos de abolir o inhabilitar los sistemas tradicionales de tenencia no derivan, sin embargo, de la ortodoxia económica vigente, sino que se remontan al período colonial. La más conocida de estas *políticas de reemplazo* comenzó a prepararse en 1956, durante el régimen colonial. Posteriormente, la Ley de Tierras de 1962 —basada en la ley de tierras inglesa— estuvo vigente hasta 1991, año en que la promulgación de la Ley de Tribunales de Conflictos sobre Tierras significó, al menos por lo que se refiere a ciertos aspectos, un retorno al derecho consuetudinario. Mediante la nueva Ley de 1991 se establecían los Consejos de Ancianos con funciones de resolver los conflictos aplicando el derecho consuetudinario, incluso en aquellas tierras reguladas por la Ley de 1962. Intentos similares, más tímidos, de iniciar el proceso de restitución de la tenencia consuetudinaria de la tierra se han realizado en Tanzania, Lesotho y, más recientemente, en Namibia. Sin embargo, hasta la fecha, la mayoría de las políticas de reemplazo no han tenido éxito o no se han implantado de manera consistente.

Un enfoque alternativo de la reforma de tenencia de la tierra es el conocido como *política de adaptación*, propuesto por dos expertos en sistemas de tenencia de tierras en África, Bruce y Migot-Adholla (1994: 261–2), quienes rechazan la *política de reemplazo* en favor de su propio paradigma instando a los gobiernos africanos a:

Orientar la atención hacia enfoques que construyan a partir de los sistemas tradicionales de tenencia [...] Deberíamos apartarnos del *paradigma de reemplazo*, en el que las reglamentaciones de la tenencia por parte del Estado reemplazan a los sistemas tradicionales, para dirigirnos hacia un *paradigma de adaptación*.

Un *paradigma de adaptación* requiere un ambiente de apoyo legal y administrativo favorable a la evolución de las normas tradicionales. Tal ambiente implica un claro reconocimiento de la aplicabilidad legal y de la capacidad de hacer valer las normas nativas de tenencia de la tierra.





## ▶ Ejemplos del impacto de la legislación agraria sobre la equidad de género

La política de reemplazo tuvo, con frecuencia, efectos colaterales no previstos, tales como despojar a las mujeres de sus derechos consuetudinarios sobre la tierra. Por otra parte, aún no está claro de qué manera el paradigma de adaptación podría abordar la cuestión del derecho de la mujer a la tierra, ni qué mecanismos de resolución de conflictos se propondría instituir. En los casos que se analizan a continuación, se puede observar que el mecanismo de resolución de conflictos se instituye como una de las instancias clave para denegar o reconocer los derechos de la mujer y de otros grupos sobre la tierra, mientras que las nuevas reformas de la tenencia no contemplan los derechos de la mujer sobre la tierra (Namibia), o rehúsan tomar acciones específicas y asignar los recursos necesarios para ejecutar políticas agrarias comprometidas con la equidad de género (Sudáfrica).

### Tanzania: pérdidas y ganancias

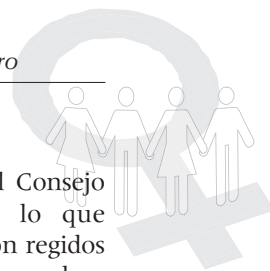
La nueva Política Nacional de Tierras de Tanzania (NLP) es un ejemplo de ambigüedad en cuanto a los derechos de la mujer sobre la tierra, que se repite de manera similar en otras reformas de tenencia aprobadas recientemente. En la NLP se establece cuanto sigue:

Para poder mejorar y garantizar el acceso de la mujer a la tierra y la seguridad de su tenencia, las mujeres tendrán derecho a adquirir tierras por derecho propio, no sólo a través de compra sino también mediante asignación. Sin embargo, la herencia de tierras del clan familiar seguirá estando regulada por la costumbre y la tradición.

La propiedad de tierras entre marido y mujer no estará sujeta a la legislación (Gobierno de Tanzania 1995: NLP Declaración Política 4.2.6).

Como se puede observar, la nueva legislación sobre la tierra no sólo ha mantenido prácticas discriminatorias en cuanto a los derechos de sucesión, sino también la disposición tradicional sobre la propiedad matrimonial, que niega los avances obtenidos por las mujeres desde la promulgación de la Ley Matrimonial de 1971. Así a las disposiciones que continúan discriminando a la mujer en la antigua y nueva reformas de la tenencia de tierras, se viene a sumar un segundo prejuicio de género que emana de las mismas instituciones encargadas de la resolución de conflictos en torno a la tierra.

En Tanzania, el mecanismo de resolución de conflictos conocido como *Mbaraza Ya Wazee Ya Ardhi* prevé que los Consejos de Ancianos de las aldeas posean jurisdicción primaria plena en materia de tierras, incluida la resolución de



conflictos sobre la repartición de las mismas. Siendo los miembros del Consejo quienes determinan sus propios procedimientos, en función a lo que subjetivamente consideran principios de “la justicia natural”. Ellos no son regidos por los códigos civil y penal, ni por las normas relativas a la aportación de pruebas; ni toman en consideración las apelaciones presentadas por abogados.


En el momento de la formulación de la Ley de Tierras (NPL), quienes trabajan en pro de la equidad de género, entre ellos las mujeres parlamentarias, no lograron garantizar que se incluyeran disposiciones en defensa de los derechos de la mujer. En consecuencia, decidieron vigilar la aplicación de la Ley y la actuación de los mecanismos de resolución de conflictos. Durante la redacción de la Ley, se instó a los responsables a “otorgar consideración especial a las necesidades de la mujer a la hora de decidir sobre la asignación o disposición de tierras; a velar por que todos los organismos de resolución de conflictos en las aldeas incluyan mujeres en su composición y por que la adjudicación de tierras en relación con derechos tradicionales individuales de ocupación preste particular atención a los intereses de la mujer”. No obstante, pese a los esfuerzos realizados, en el texto final no se recogió la propuesta. Por otra parte, los grupos que trabajaron en favor del reconocimiento de la justicia de género recibieron críticas por no haber asumido una “posición política independiente sobre las relaciones de la mujer con la tierra” (Manji 1998: 663). Sin embargo, en la actualidad, estos grupos siguen presionando la ejecución de disposiciones irrenunciables contenidas en el anteproyecto de ley de la NLP.

## El caso de Uganda

La magnitud del reto que enfrentan las mujeres africanas en este período de amplias reformas en la tenencia de la tierra resulta evidente al observar cómo se está desarrollando este complejo proceso en Uganda. Desde que Museveni llegó al poder, en 1986, las mujeres ugandesas han obtenido considerables logros en varios frentes, en lo que un autor definió como un *quid pro quo* implícito entre las mujeres y el gobierno de Museveni” (Tripa, 2000:9).

El primero de esos logros es la Constitución de 1995, que garantiza a las mujeres igualdad de derechos ante la ley y protección en las esferas política, económica, social y cultural. Gracias a los esfuerzos concertados de la Junta de Mujeres en la Asamblea Constituyente, la Constitución también contiene una cláusula que prohíbe “leyes, culturas, costumbres o tradiciones que violen la dignidad, bienestar o intereses de las mujeres”. Éstas, además, han conquistado puestos de responsabilidad en el Gobierno, incluida la vicepresidencia y ocupan el 30 por ciento de los puestos de la administración local.

La Constitución, como ley fundamental del Estado que define el régimen básico de los derechos y libertades de los ciudadanos y los poderes e instituciones de la organización política, prevalece sobre el sistema tradicional de normas consuetudinarias. Ello implica, por tanto, que toda costumbre contraria al reconocimiento de la igualdad de derechos debería ser considerada

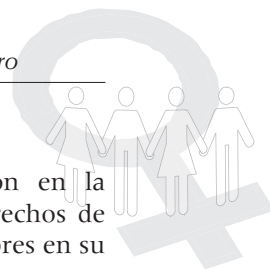


inconstitucional. Sin embargo, dado que no se han emprendido las necesarias reformas estatutarias, las disposiciones constitucionales han tenido poco efecto en los tribunales (Khadiagala 2001: 4). La controversia desatada en torno la Ley de Tierras de 1998, que se analizará más adelante, es representativa de la insuficiencia de las disposiciones constitucionales por sí solas, así como de la falta de eficacia de las cláusulas formuladas para asegurar la igualdad en las nuevas constituciones promulgadas durante los años noventa en África.

En Uganda, las mujeres desempeñan una función clave en la producción de alimentos, ya sea participando en la producción de cultivos comerciales y, en la agregación de valor al procesamiento de alimentos, mientras continúan como garantes de la seguridad alimentaria de la familia. No obstante, esta función no tiene un respaldo institucional; hasta la entrada en vigor de la nueva Constitución, la ley equiparaba a las mujeres con los menores de edad, sin otorgarles ni reconocerles los derechos y la condición jurídica que corresponden como adultas. En la mayoría de las comunidades ugandeses, las mujeres no poseen la tierra: ellas pueden labrar la tierra para cultivos, pero no tienen derecho a sembrar cultivos perennes ni a usar la tierra como garantía sin el permiso del hombre. Paradójicamente, la mano de obra de la mujer es cada vez más importante en el contexto de la actual política agraria ugandés de fomento de las exportaciones.

Las mujeres, poniendo de relieve la importancia social y económica de su trabajo agrícola en la economía familiar, sostienen que “los derechos de la propiedad deben derivar del cumplimiento de una responsabilidad social y no de la posición social de la persona” (Khadiagala 2001: 61). Como bajo la práctica consuetudinaria conocida como el *complejo casa-propiedad*, los derechos de propiedad eran organizados tradicionalmente en torno a las mujeres y sus respectivos hogares. Los hombres conservaban parcelas para uso personal, pero distribuían el grueso de sus propiedades a las esposas. Así, los hijos heredaban la propiedad de sus madres en lugar de hacerlo del grupo de bienes generales controlado por el padre. En ese marco, las mujeres gozaban de derechos bien definidos e inalienables sobre esta propiedad aledaña a sus casas y podían recurrir a la ley cuando los hombres violaban esos derechos. De conformidad con este principio, en la mayoría de las sentencias de los tribunales consuetudinarios se establecía que una vez que la propiedad había sido asignada o cedida a una esposa, la situación era inamovible y los esposos que tratasen de vender la tierra o transferirla a una nueva esposa eran sujetos de censura. Más aún, el derecho consuetudinario sobre sucesión contemplaba el derecho de las viudas a heredar la propiedad de los hogares y tierras maritales y a participar en la distribución de los bienes personales del difunto (Khadiagala 2001: 61).

Esos derechos de las mujeres comenzaron a erosionarse debido a las varias modalidades de transferencia de tierras introducidas, incluyendo la aparición de un mercado de tierras y a la creciente escasez de tierra ocasionada por la poligamia, ampliamente practicada. A finales de los años sesenta, los juzgados de paz recién constituidos forzaban a las mujeres a subdividir sus terrenos y a



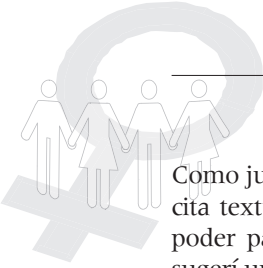
compartirlos con las otras consortes. Tales sentencias culminaron en la reinterpretación del derecho consuetudinario, que hizo que los derechos de propiedad de las mujeres quedaran sujetos a la autoridad de los hombres en su condición de jefes de hogar.

El marco jurídico sobre matrimonio, divorcio o sucesión no ha sido de gran ayuda para las mujeres ugandeses. Así, por ejemplo, aunque el Tribunal Superior sentenció en 1977 que las mujeres podían poseer propiedades con independencia de su estado civil, hasta la fecha, pocas mujeres han tenido los medios económicos para comprar tierras. Más aún, la Ley sobre el Matrimonio de 1964 reconoce solamente matrimonios monógamos, pero en la práctica los tribunales ignoran estas disposiciones en la mayoría de los casos, ya que los magistrados tienden a actuar de conformidad con el derecho consuetudinario en asuntos que conciernen a la mujer.

En los últimos años, los derechos de la mujer sobre la tierra parecen haberse erosionado aún más como resultado de la pandemia del VIH/SIDA. La Ley de Sucesión de 1964 preveía que las viudas de hombres que fallecían sin dejar testamento recibieran certificados de administración de tierras, los cuales les garantizaba la herencia del hogar marital y el 15 por ciento de la propiedad. Ese 15 por ciento, no obstante, tenía que ser compartido entre las distintas consortes, en los casos de poligamia. Con la propagación del SIDA, las familias de origen del fallecido comenzaron a solicitar el certificado de administración, por miedo a que las viudas consiguieran el control de la propiedad y la vendieran para poder pagar la propia atención sanitaria. Así, la Ley de Sucesión fue enmendada en 1972 poniendo fin así a la emisión automática de certificados de administración.

Con la enmienda de 1972 la actuación del derecho de herencia pasó a ser responsabilidad de la Oficina del Administrador General —un departamento del Ministerio de Justicia—, al cual le fueron conferidas “amplias facultades discrecionales sobre el otorgamiento de certificados de administración de tierras”. En 1997, Khadiagala entrevistó a los juristas encargados de aplicar la Ley de Sucesión enmendada, quienes admitieron que “favorecían a las familias por encima de las viudas porque la mayoría de estas últimas son portadoras del VIH y, por tanto, su nombramiento como administradoras no tendría sentido” (2001: 62).

Con el fin de evitar estas indiferencias arbitrarias y lograr traducir los derechos amparados por la Constitución en una realidad práctica, las mujeres ugandeses comenzaron a reclamar las medidas de derechos maritales mancomunados sobre la propiedad durante el período de elaboración de la Ley de Tierras de 1998. Así, puesto en agenda por las mujeres parlamentarias —con el apoyo de una activa coalición de ONG conocida como la Alianza para la Tierra de Uganda— el Parlamento aprobó una Ley de Tierras que contemplaba la copropiedad conyugal de la tierra. Sin embargo, el Presidente Museveni “retiró la enmienda antes de la publicación de la versión final” (Bakyawa 2001, citado en Khadiagala).



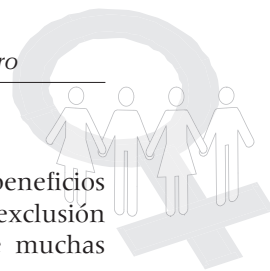
Como justificación a ese veto, en una entrevista periodística el Presidente declaró - cita textual: “Cuando supe que la Ley estaba dando a las mujeres recién casadas poder para arrebatar las propiedades de los esposos, me imaginé un desastre y sugerí un atento y detenido análisis de la cuestión de los bienes compartidos” (Tripp citando New Vision: 2000). Las mujeres activistas, incluidas las parlamentarias, interpellaron esta decisión unilateral del Ejecutivo e hicieron un llamado a sus conciudadanas con la amenaza de abstención del voto, a menos que la cláusula sobre la copropiedad fuera restituida. (Tripp 2000: 12).

La Alianza continua abogando por el reconocimiento de los derechos de la mujer sobre la tierra, a pesar de ser acusada de representar intereses occidentales debido a su fuente de financiamiento. Los logros obtenidos por la Alianza al día de hoy incluyen el establecimiento de garantías para que las decisiones acerca de la tierra bajo régimen de tenencia consuetudinaria —ya sea individual o comunitaria— se tomen “de conformidad con la costumbre, tradiciones y prácticas de la comunidad, siempre que éstas no nieguen a la mujer la propiedad, ocupación o uso de la tierra”. Este debate ha servido también para crear conciencia en las mujeres rurales y en la opinión pública sobre los derechos de la mujer a la tierra, y ha inspirado otros movimientos de reivindicación de las mujeres en otros países africanos.

### Sudáfrica: un inicio prometedor

Sudáfrica presenta un tercer ejemplo de las dificultades de traducir los derechos de la mujer a la tierra a una realidad práctica. En el período posterior al apartheid, el eje central de la política de tierras es el programa de reforma agraria, tal y como se establece en el Libro Blanco sobre la Política de Tierras de Sudáfrica (*White Paper on South African Land Policy*) de 1997. Los tres aspectos principales del programa son: restitución de tierras, redistribución y reforma de la tenencia. Un segundo aspecto del programa aborda la cuestión del establecimiento de las instituciones judiciales necesarias para aplicar la reforma. Sobre los derechos de la mujer a la tierra, las cláusulas del Libro Blanco son mucho más explícitas respecto a los casos de Tanzania y Uganda expuestos anteriormente. Esta especifica:

- (i) Eliminación de todas las restricciones jurídicas a la participación de la mujer en la reforma agraria. Esto incluye reforma de las leyes sobre matrimonio, herencia y derecho consuetudinario donde éstas contienen obstáculos para los derechos de las mujeres a la tierra.
- (ii) Mecanismos específicos para garantizar la seguridad de tenencia a las mujeres, incluida la posibilidad de registrar en nombre del hogar o de sus miembros individuales los activos obtenidos a través de la reforma agraria (Gobierno de Sudáfrica, 1997: 33).




No obstante estas disposiciones sean muy loables, ya que confieren beneficios teóricos y tangibles a mujeres que habían sufrido múltiples formas de exclusión bajo la jurisdicción anterior, su aplicación se ha visto coartada de muchas maneras, entre las que cabe destacar la ausencia de lineamientos que aseguren la equidad de género en la identificación de los beneficiarios. Además, un problema más difícil de superar es la persistencia de prácticas tradicionales restrictivas para la mujer, como aquellas que prohíben que las mujeres posean tierras, o que las viudas hereden la tierra o, que las mujeres hablen en público.

Se puede afirmar, en resumen, que en Sudáfrica persisten hoy en día importantes obstáculos para la consecución de la equidad de género, que derivan de la vigencia de patrones sociales que las mujeres han hecho suyos, y que hacen difícil que las opiniones de la mujer puedan ser presentadas y sostenidas con la misma fuerza y valor que las del hombre. Como este, existen así también asuntos básicos de clara discriminación. En ellos cabe mencionar, el caso de la Asociación de Propiedad Comunal, encargada de administrar las tierras comunales en nombre de sus miembros, no cuenta con mujeres entre sus miembros. A las mujeres no se les ha concedido ni espacio ni apoyo para participar en las negociaciones sobre la restitución de tierras; como resultado, siguen estando subordinadas al hombre, jefe del hogar. Asimismo cabe señalar que el limitado presupuesto del Departamento de Asuntos de Tierras y la fragmentación de la responsabilidad del desarrollo rural entre un gran número de ministerios constituye otro obstáculo a la puesta en marcha de una reforma agraria equitativa para hombres y mujeres en Sudáfrica (Walker, 2000).

## ► **Comentarios finales**

Los casos anteriormente ejemplificados muestran que, para que la lucha de la mujer por la igualdad de derechos se convierta en una realidad tangible, la nueva legislación de tierras tiene que incorporar de manera explícita “mecanismos obligatorios de inclusión” (Deere y León, 2001). A corto plazo, las únicas medidas que se puede prever que podrían adoptarse en algunos países africanos serían: la titulación conjunta de tierras y, como en Etiopía, el reconocimiento del derecho de la mujer a poseer tierras, con independencia de su estado civil. Pero incluso estas medidas limitadas, para tener significado real, requieren que una serie de reformas jurídicas relativas a la herencia y al matrimonio, sean legisladas y aplicadas de manera efectiva.

Durante la década de los noventa, una amplia diversidad de leyes que reconocen la equidad de género fueron promulgadas en varios países africanos. Sin embargo, la mayor parte de ellas han quedado reducidas a simples declaraciones escritas, ya sea por ser controvertidas o, lo que es más preocupante, porque los presupuestos del gasto público nunca contemplaron los costos para llevarlas a la práctica.



Más aún, el beneficio que en la práctica las mujeres obtendrán de esas reformas legales, depende también del grado de sensibilización que sobre la equidad de género, tengan tanto los funcionarios responsables de la administración de la tierra, como aquellos con responsabilidad de formular las políticas y administrar los servicios agrícolas, tales como la asistencia técnica, el crédito y el apoyo a las sociedades cooperativas.

Una última cuestión clave fundamental para promover transformaciones sostenibles y hacer que las relaciones de género en África sean más equitativas, reside en el fortalecimiento de la capacidad de negociación de la mujer en el marco familiar, así como en asegurar apoyo a la posición de la mujer en caso de ruptura familiar.

## ► Referencias

- Banco Mundial.** 1989. Sub-Saharan África: From crisis to sustainable growth. Washington, DC.
- Bruce, J.W. y Adholla, S.E.** 1994. *Searching for Land Tenure Security in Africa*. Dubuque Kenda Hunt Publishing C.
- Deere, C.D. y Leon, M.** 2001. Institutional reform of agriculture under New Liberalism: The impact of the women's and indigenous movements. *Latin American Research Review*, 36(2).
- Gobierno de la República de Sudáfrica.** 1997. White Paper on South African Land Policy. Pretoria, Departamento de Asuntos de Tierras.
- Gobierno de la República Unida de Tanzania.** 1995. *National Land Policy*. Dar-es-Salaam, Ministerio de Tierras y Desarrollo Urbano.
- Khadiagala, L.S.** 2001. The failure of popular justice in Uganda: Local councils and women's property rights. *Development and Change*, Vol. 32. n° 1, pp. 55-76(22).
- Manji, A.** 1998. Gender and the politics of the land reform. *Journal of African Studies*, 38(4).
- Tripp, A.M.** 2000. *The politics of women's rights and cultural diversity in Uganda*. En M. Molyneux y S. Razavi (eds). *Gender Justice, Development and Rights*. Oxford: Oxford University Press, pp. 414-440.
- UNRISD.** 2000. *Agrarian change, gender and land reform: South African case study*, elaborado por C. Walker. Informe de antecedentes. Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (nimeo).





*SENEGAL/  
BURKINA FASO*

- **Prácticas  
matrimoniales  
consuetudinarias**

## Resumen

---

Las instituciones matrimoniales consuetudinarias en el África Subsahariana, así como el impacto que en ellas han tenido los cambios culturales externos, han sido objeto de numerosas investigaciones. En la región, como en muchos otros lugares en el mundo, el género es uno de los factores más importantes en determinar la capacidad de una persona de reivindicar sus derechos, oportunidades, posición social y poder. Para apreciar la complejidad de este tema en el contexto de África subsahariana, es primordial conocer a fondo las instituciones mediante las cuales las mujeres pueden obtener acceso a la tierra.

Los trabajos de investigación llevados a cabo en el Senegal y Burkina Faso examinan de manera específica la medida en que la tierra proporciona seguridad social y económica a las mujeres. En la investigación de campo realizada por Platteau *et al.* (2000a y 2000b) se buscaba resaltar, la función de las prácticas matrimoniales consuetudinarias como garantía de subsistencia para las mujeres, para quienes sus derechos a la tierra son limitados. A la luz de los cambios externos, los investigadores procuraban entender el grado en que las transformaciones en las instituciones tradicionales impactan la capacidad de las mujeres de asegurar sus beneficios mediante el acceso a la tierra.

La noción de *instituciones tradicionales o consuetudinarias* abarca no sólo aquellas directamente relacionadas con el matrimonio, la dote de la novia, la elección de la pareja o la poligamia; sino también las relativas a la viudez —el levirato o el retorno a la familia de origen —, al divorcio y la maternidad fuera del matrimonio.

Una revisión de los cambios de actitud hacia esas prácticas consuetudinarias, y de las posibles explicaciones de las causas de esos cambios, son esenciales para poder diseñar políticas que salvaguarden los derechos de las mujeres, aún en el marco del respeto, -concomitantemente- de la cultural tradicional. Así, en la formulación de programas que promueven la construcción de la equidad de género, la naturaleza de las normas consuetudinarias que otorgan la tenencia de tierras es fundamental, no sólo en términos de seguridad de subsistencia, sino también como garantía del respeto de los derechos humanos de mujeres y hombres.



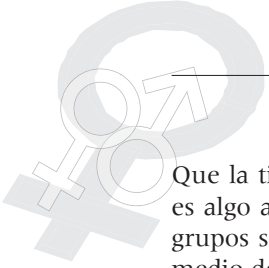
# Matrimonio y costumbre: factores determinantes del derecho de la mujer a la tierra

*Artículo basado en el trabajo de investigación de  
Jean-Philippe Platteau<sup>1</sup>, Anita Abraham, Frederic Gaspart, y Luc Stevens*

## ► Introducción

El África Subsahariana ha emergido de la colonización europea entrando en un nuevo contexto en el que numerosas fuerzas socioeconómicas y políticas ejercen nuevas y enormes presiones. En ese marco, la lucha de las mujeres para mantener sus identidades culturales al mismo tiempo que reivindican derechos y aseguran la subsistencia significa un reto sin precedentes. La rápida democratización, la expansión del VIH/SIDA y el desarrollo de los mercados de tierras y de otras fuerzas económicas y políticas son factores que están transformando las culturas tradicionales en África. Inevitablemente, surgen conflictos sobre la orientación que deben llevar las acciones de desarrollo; y tanto individuos como organizaciones abogan por opciones que van desde modificar la esencia del sistema hasta mantener el *status quo*. La velocidad de los cambios comporta repercusiones en todos los grupos sociales, pero especialmente en aquellos que ya son vulnerables en el orden social actual; y el género, constituye un factor determinante de la vulnerabilidad y oportunidades sociales de un individuo. En vista de ello, con pocas excepciones, las mujeres tienden a ser más vulnerables social, económica y políticamente en comparación con los hombres en la configuración de la mayoría de las instituciones socioeconómicas en el África Subsahariana. Por consiguiente, los derechos de la mujer tienen mayor probabilidad de ser afectados en forma negativa con el impacto de esos cambios sociales, especialmente en las áreas rurales.

<sup>1</sup> CRED (Centre de Recherche en Economie du Développement), Universidad de Namur, Bélgica.



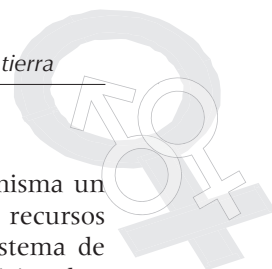
Que la tierra sea un recurso productivo fundamental para la subsistencia rural es algo ampliamente reconocido. Sin embargo para las mujeres rurales y otros grupos sociales la importancia de la tierra va más allá de su función de ser un medio de producción. La tierra tiene también un valor social y cultural y puede determinar la posición de un individuo dentro de la sociedad, así como la seguridad que deriva de tal posición. Progresivamente en África Subsahariana, los hogares en las áreas agrícolas y rurales han pasado a estar casi bajo la responsabilidad de las mujeres, debido a la migración de los hombres a otras regiones en busca de oportunidades económicas, y a la expansión del VIH/SIDA. Por ellos, la tierra se convierte en un recurso aún más importante para la mujer para poder generar el sustento de sus familias, especialmente frente a la muerte del esposo y de los otros miembros masculinos de la familia; y otras oportunidades de generación de ingresos son escasas.

Este trabajo examina en qué medida la tierra puede constituir un medio para garantizar la seguridad social y económica de las mujeres de la región subsahariana; y trata de explicar las diversas modalidades mediante las que las mujeres pueden obtener beneficios de la tierra, sobre todo como mecanismo para asegurar el sustento de quien carece de otros recursos. Asimismo, examina las instituciones – directas o indirectas - que permiten a las mujeres tener acceso a la tierra. Datos de la investigación realizada en el Senegal y Burkina Faso son aquí analizados con el objeto de presentar el grado en que las mujeres pueden beneficiarse de la tierra en las regiones de estudio y de examinar como los cambios exógenos que están impactando distintos aspectos de la vida en las sociedades africanas, podrían estar modificando a su vez, la posición de la mujer en la sociedad y, su acceso a la tierra (Platteau *et al.*, 2000a y 2000b). Más aún, el trabajo presenta algunas líneas de estrategias destinadas a salvaguardar los derechos de las mujeres, dentro del respeto de las instituciones culturales existentes.

### ► **Sistemas de tenencia de tierras en el Senegal y Burkina Faso**

La investigación comprueba que, en sociedades rurales con limitadas oportunidades no agrícolas, la desigual distribución de la tierra es el principal factor determinante de las grandes disparidades de riquezas y posición social. Dado que el acceso de las mujeres a la tierra es casi siempre más precario que el de los hombres, no sorprende constatar que la mayoría de los pobres rurales sean mujeres. Si bien la tierra no es el único recurso necesario para mejorar la situación económica y el bienestar de las mujeres y sus familias en las áreas rurales, el acceso a la tierra garantiza al menos la cobertura de las necesidades alimenticias básicas y un lugar seguro donde construir el hogar.

El acceso a la tierra es un tema que reviste enorme complejidad, especialmente en aquellas regiones donde los derechos de propiedad y herencia de las mujeres, así como sus derechos elementales a ser tratadas como ciudadanas con autodeterminación ante la ley, pueden ser limitados. La necesidad de la tierra




para la agricultura y la subsistencia de las familias rurales dan a la misma un significado crucial. El acceso a la tierra, incluyendo el acceso a recursos naturales como el suelo y el agua, es reglamentado a través del sistema de tenencia de tierras definido por la ley o establecido por las reglas tradicionales. Las regulaciones de la tenencia de la tierra determinan quién puede utilizar qué recursos, - ya sea tierra, agua, ganado, o árboles - y bajo qué condiciones.

Tanto en el Senegal como en Burkina Faso, el sistema de tenencia de tierras se basa fundamentalmente en una tradición consuetudinaria, según la cual el *Chef de Terre*, o Jefe de aldea, actúa como custodio de la tierra de la comunidad y la distribuye entre los hogares, conforme a las necesidades. Esta tierra se hereda después por linaje familiar, pasando de padre a hijo. Si bien en las últimas décadas, el cambio hacia una agricultura de tipo intensivo y hacia la tenencia privada ha reducido el poder del Jefe de aldea; pero la práctica de la administración colectiva de la tierra familiar todavía se observa ampliamente (Platteau *et al.*, 2000a y 2000b).

Los derechos sobre la tierra y los sistemas de tenencia que rigen estos derechos son tan diversos como el uso que se le da a la tierra. Así, como pueden coexistir sistemas múltiples de tenencia de tierras en la misma zona, pueden también distintos grupos o individuos gozar de múltiples derechos sobre la misma parcela, entre los que se incluyen derechos de acceso, de uso, control y beneficio de la misma, con diferentes individuos que sustentan distintas atribuciones según su posición en la familia, género, religión, o posición socioeconómica. Otros derechos incluyen la facultad de transferir o heredar tierras, facultad que en muchos países —entre ellos el Senegal y Burkina Faso— no se les reconoce a las mujeres. Velar por el destino de estas atribuciones, en vista de las transformaciones económicas y culturales, es esencial para asegurar el bienestar de las mujeres y sus familias. Recientes estudios de campo en el Senegal revelan que sólo una minoría de mujeres se les otorgó derechos de uso de las parcelas recibidas de sus esposos o familias políticas; mientras para la mayoría de las mujeres la tenencia de la tierra en las propiedades de los maridos, era de naturaleza indirecta. Dado esos derechos indirectos al acceso a la tierra por parte de las mujeres, mediados por su relación con el hombre, asuntos más amplios que están estructurando y modificando los sistemas de tenencia de tierras en general, pueden asimismo afectar la subsistencia de las mujeres. (Platteau *et al.* 2000a).

En las áreas rurales, los sistemas consuetudinarios de tenencia de tierras emanan de las instituciones sociales tradicionales, tales como los acuerdos familiares y matrimoniales. Estas instituciones, en general, aseguran a la mujer el acceso —aunque limitado— a los recursos bajo control comunitario o corporativo, incluido el derecho a una parcela para la producción de alimentos para el hogar. Las instituciones tradicionales que gobiernan el linaje familiar, el matrimonio y la herencia inciden de forma radical en los sistemas consuetudinarios, y a menudo se adhieren en forma estricta a ellos como forma de mantener el orden social instituido.



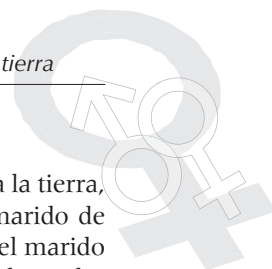
También en estas regiones en las que prevalecen los sistemas consuetudinarios, el género determina en gran medida la posición del individuo en la familia y en la sociedad, así como determina el grado de acceso y control sobre los recursos, en relación con otros en la comunidad. Como en muchos otros países, en Burkina Faso y el Senegal los patrones culturales vigentes dictan, que los jefes del hogar sean los hombres, lo que significa que son ellos quienes reciben la tierra de parte del Jefe de aldea, y determinan su uso y los beneficios que se obtienen de ella.

Tanto en el Senegal como en Burkina Faso, las mujeres tienen derecho a usar la tierra de su padre y pueden obtener además acceso indirecto al recurso mediante el matrimonio. La mujer, en las comunidades agrícolas en ambos países, es valorizada en función de su capacidad como mano de obra agrícola; y el acceso a la tierra viene determinado por la percepción que los esposos potenciales tienen del valor agrícola que sus futuras esposas pueden aportar (Pander, 2000). Mientras algunas mujeres reciben de sus esposos acceso a parcelas en las que cultivar lo que deseen, sus derechos no se traducen en control sobre las tierras que cultivan. Algunas mujeres pueden aún considerarse propietarias de la tierra que trabajan, pero conforme al sistema consuetudinario de tenencia, la tierra se les puede sustraer en cualquier momento y por diversas razones.

Dentro de ese contexto las instituciones consuetudinarias sobre el matrimonio ofrecen una cierta protección. Así, por ejemplo, cuando las mujeres del Senegal y Burkina Faso enviudan, la norma es que se casen con el hermano del esposo fallecido, a menudo en régimen de poligamia, conforme a la institución conocida como *levirato*. El levirato se practica tanto para proteger el acceso a la tierra que una mujer ha adquirido a través del esposo fallecido, como para proteger la tierra del linaje del esposo fallecido de las posibles reclamaciones de herencia de hijos nacidos fuera de la consanguinidad. En el caso de que una mujer no acepta el levirato, ella puede regresar a su familia de origen y cultivar la tierra de su padre para su propia subsistencia. Pero, en este caso, sólo gozará de derechos de uso de la tierra y con frecuencia debe dejar a sus hijos varones con la familia del esposo fallecido.

La verdad de la vulnerabilidad de la posición de la mujer se hace evidente cuando comienzan a desaparecer instituciones culturales importantes como las relativas a las prácticas matrimoniales consuetudinarias. El derecho a usar la tierra garantiza a las mujeres los medios necesarios para su propia subsistencia y la de su familia, y quizás unos ingresos limitados, pero no proporciona seguridad ni para ella ni para las personas que están a su cargo cuando la estructura de la familia tradicional se desintegra por causas como la migración laboral, la devastación masiva causada por el VIH/SIDA u otros factores de ruptura de la unidad familiar.

La creciente feminización de los hogares está llevando a una mayor inseguridad de acceso a la tierra para esas unidades, ya que este proceso no ha ido acompañado de la correspondiente feminización en la esfera de los derechos sobre la tierra. Incluso las mujeres casadas se encuentran en una posición




extremadamente vulnerable a este respecto, ya que su acceso indirecto a la tierra, significa que ella es ampliamente dependiente de la capacidad de su marido de administrar los bienes e ingresos de la familia, así como de la decisión del marido (Deere y León, 2001). A pesar de los cambios que se están produciendo en las comunidades, los Jefes de aldea siguen restringiendo la asignación del control de la tierra a los hombres, en su rol tradicional de jefes de familia. Además, los hombres continúan gozando de reconocimiento social como agricultores, mientras que el estereotipo de las mujeres como meras colaboradoras auxiliares, a quienes no vienen reconocidas ni sus capacidades ni la cantidad de tiempo que dedican a trabajar en la parcela, sigue siendo tan fuerte como siempre.

Investigadores de campo en el Senegal sugieren que el deterioro de los mecanismos consuetudinarios de seguridad social para las mujeres impulsará cambios destinados al surgimiento de nuevas instituciones para su protección en situaciones de divorcio o viudez. Sin embargo, hasta esto se logre, ellos prevén un período de creciente tensión y conflictos, en el que los sistemas tradicionales pueden verse cada vez más cuestionados (Platteau *et al.*, 2000a).

En muchos países del África Subsahariana, incluyendo el Senegal y Burkina Faso, la tenencia de tierras es regida tanto por el derecho formal escrito como por el consuetudinario. En este sistema jurídico pluralista, desarrollado durante el período de la colonización europea, la ley consuetudinaria puede ser ambigua y difícil de interpretar, mientras que la ley moderna, por su parte, puede ser difícil de aplicar debido a la tendencia a actuar según los dictados de la costumbre. La estructura misma de este tipo de sistema jurídico, permite vacilación entre los dos sistemas como resistencia a la reforma, y está cimentado en la adherencia a los estereotipos de género. (Whitehead y Tsikata, 2001). De hecho, hay quien sostiene que el desarrollo de la legislación moderna en paralelo a las normas consuetudinarias ha erosionado la protección de los derechos de tenencia de tierras de las mujeres al interno del matrimonio y en el divorcio, los cuales estaban bien establecidos antes de la colonización. Las reglas religiosas, como la ley Sharia islámica, han sido también aplicadas concomitantemente con los derechos consuetudinarios, en estos países predominantemente musulmanes. Pero, aún esta ley, que en el Senegal y en Burkina Faso garantizan a las mujeres el derecho a heredar una parte limitada de la tierra, contribuye escasamente a garantizar sus derechos de herencia. A la vista de estas numerosas leyes y códigos, que con frecuencia se contraponen entre sí, evitándose hacerse aplicar ante los tribunales; los derechos *de facto* de las mujeres con respecto a la tenencia de tierras están lejos de ser los que ampara el derecho formal escrito.

### ► Fuerzas de cambio en los sistemas de tenencia de tierras

El acceso a la tierra y los derechos asociados al mismo sólo pueden entenderse examinando las instituciones de las que dimanen. La dinámica de estas instituciones (instancias socioculturales, el mercado y el Estado) y las relaciones



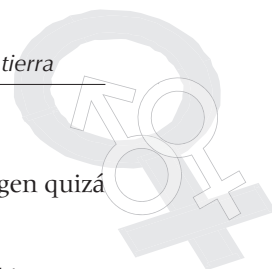
de poder que entre ellas se establecen determinan el efectivo funcionamiento de los sistemas de tenencia de tierras. Asimismo, las modificaciones en esas instituciones provocan a su vez cambios en los sistemas de tenencia.

En África, el crecimiento demográfico y la pandemia del VIH/SIDA están provocando drásticas transformaciones en el orden social, y con ello en la concepción de la tenencia tradicional de la tierra. La tierra comunal está siendo privatizada como resultado de las fuerzas del mercado, en la medida en que el comercio de tierras se desarrolla y expande alentado por las políticas económicas internacionales de finales del siglo veinte. La investigación en el Senegal ha puesto de relieve que la tenencia de la tierra se está individualizando, la tierra está pasando a ser un activo comercializable y la agricultura es cada vez más intensiva en la medida en que el mercado es más competitivo, requiriendo niveles más altos de inversión, como resultado.

Cabe mencionar que el mercado de tierras no es un concepto nuevo en África: los mercados de tierras existen en los sistemas consuetudinarios de tenencia ya desde los albores del período colonial (Whitehead y Tsikata, 2001). No obstante, en los últimos 25 años, un modelo de mercado de tierras, comercial e impulsado por las políticas macroeconómicas, ha favorecido el cambio hacia la tenencia individual y hacia la eliminación de barreras para el capital financiero, lo que ha supuesto un incremento de la inversión extranjera en tierras y los agro-negocios, el desarrollo de nuevas tecnologías agrícolas y una disminución del gasto público destinado a infraestructuras (Patnaik, 2001). En muchas áreas rurales, las grandes empresas agroindustriales han pasado a ejercer el control de las tierras antes administradas conforme a las leyes consuetudinarias, con el consiguiente aumento de la inseguridad de la ya débil tenencia de la tierra por parte de las mujeres. Sin embargo, las distintas regiones han sido afectadas en forma diferente por la escasez de tierra que resulta de esos varios cambios (Whitehead y Tsikata, 2001). Estas diferencias dependen de factores locales, tales como la historia colonial, el desarrollo comercial de la agricultura y el grado de urbanización.

En años recientes se ha recopilado información para examinar en qué medida en el Senegal y Burkina Faso la seguridad social de las mujeres está viéndose afectada por la transformación de los sistemas consuetudinarios de matrimonio. En el pasado, los antropólogos sostenían que las instituciones matrimoniales tradicionales se alterarían de manera significativa cuando escaseara la tierra de cultivo, apoyándose en el razonamiento de que el acceso de las mujeres a la tierra estaba ligado directamente a su función de mano de obra agrícola. Teniendo en cuenta la ley de oferta y demanda, la teoría indica que a medida que la tierra cultivable fuera haciéndose más escasa, las mujeres perderían valor para sus esposos, la práctica de la poligamia declinaría y las dotes de las novias se reducirían hasta prácticamente desaparecer. Como reemplazo, una nueva institución evolucionaría, en la medida que los padres empezarán a dar a sus hijas una dote, a modo de herencia en vida, para restaurar el poder de negociación de la mujer frente al matrimonio. En caso de divorcio, la dote sería






una protección para la mujer, cuyo regreso a la tierra de la familia de origen quizá ya no fuese tan bien aceptado (Borseup, 1970; Goody, 1976).

Mientras los hallazgos de recientes investigaciones en el Senegal y Burkina Faso no contradicen la posibilidad de esos profundos cambios, no señalan que esa masiva transformación cultural pudiera ocurrir de una forma tan sistemática; sugiriendo, en vez, que un período de transformación gradual y de incertidumbres de lugar a instituciones alternativas, tales como el sistema de dotes. Esta fase de transición, puede significar, de otra parte, que las mujeres queden completamente desprotegidas al reducirse drásticamente su acceso a recursos previamente seguros bajo los sistemas tradicionales (Platteau *et al.*, 2000a). En este proceso de transición, podría producirse un vacío legal en materia de derechos a la tierra entre las instituciones tradicionales y las modernas, y entre los derechos *de jure* y el control *de facto* (Pander, 2000).

### ► Instituciones matrimoniales tradicionales y seguridad social

Para comprender las relaciones entre las mujeres, sus esposos, sus familias, sus comunidades y la tierra, es esencial desechar cualquier supuesto cultural sobre qué situaciones y qué relaciones son más beneficiosas para las mujeres. Aun cuando los sistemas matrimoniales consuetudinarios —que pueden incluir, como hemos visto, el pago de la dote de la novia, la poligamia y el levirato— son tabú en la sociedad occidental, estas constituyen sin embargo convenciones viables una práctica mediante la cual el acceso de las mujeres a la tierra cultivable es protegido en muchos países africanos. A pesar de que estos sistemas no permiten ni contemplan el control explícito y declarado de la mujer sobre la tierra, sí tienden a proporcionar una cobertura para la subsistencia de las mujeres en el corto plazo y pueden proporcionar una, mayor independencia y control de cuanto ellas, de otra manera, podrían disfrutar, dado el actual contexto institucional de la tenencia de tierras en esos países.

No hay duda de que la creciente escasez de tierras representa un problema para el África Subsahariana, pero no es una causa relevante de los cambios en las instituciones consuetudinarias. El Senegal y Burkina Faso, en efecto, son dos países de la región donde la densidad demográfica es baja y la escasez de tierras es todavía moderada. Lo que ha hecho de estos países un interesante objeto de investigación es la reciente introducción de la agricultura de regadío intensiva. Las actividades agrícolas de las mujeres en este tipo de explotación, incluyen desherbar, cosechar y transplantar, además de suministrar vegetales y condimentos para la alimentación familiar. Así, en ambos países, la participación de la mujer en las actividades agrícolas ha aumentado en los últimos años. La presencia de sistemas de riego dirigidos a las mujeres también les ha otorgado un cierto grado de control sobre pequeñas parcelas de tierra arable, que sus hijas pueden heredar. No obstante, salvo esta pequeña



excepción, los derechos de las mujeres sobre el control o herencia de la tierra son casi inexistentes en el Senegal y en Burkina Faso y las oportunidades de tenencia de tierras siguen dependiendo casi exclusivamente de su relación con los hombres: los matrimonios polígamos y el levirato son dos de las prácticas tradicionales que aseguran a la mujer el acceso a la tierra en ambos países. Además, los matrimonios generalmente se concertan cuando las novias son jóvenes y el pago tradicional de una dote por parte de los esposos potenciales para compensar a los padres de la novia.

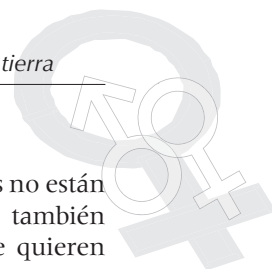
Informaciones sobre las costumbres, experiencias, características personales y actitudes en relación a los sistemas matrimoniales consuetudinarios fueron colectadas en diversas comunidades del Senegal y Burkina Faso, mediante encuestas y reuniones con grupos específicos en ambos países. Los resultados se presentan en las secciones siguientes:

### **Cambios en la República del Senegal**

En el Valle del Río Senegal, el estudio constató que, a pesar de que la tierra asignada a la comunidad es abundante y la población es escasa, se están produciendo cambios en los sistemas consuetudinarios, con algunas prácticas volviéndose menos relevantes y otros tienden a ser mantenidos. Los investigadores efectuaron encuestas en 16 comunidades del Valle del Río Senegal a 185 mujeres y a 85 hombres de los pueblos wolof y tourcouleur. Las entrevistas exploraron sobre los mecanismos consuetudinarios de protección social existentes, las percepciones que hombres y mujeres tienen sobre esos mecanismos, qué transformaciones se estaban produciendo y si alguno de estos cambios están limitando el acceso de la mujer a la tierra.

Un interesante resultado preliminar fue constatar que la edad promedio de las mujeres en su primer matrimonio estaba aumentando con el paso del tiempo (Cuadro 1, Anexo 1). En general, la edad del primer matrimonio tiende a estar en relación directa con el grado de instrucción: cuanto mayor es su nivel de estudios, mayor es también la edad en que la mujer contrae matrimonio. La edad es también más elevada cuando el matrimonio no es un matrimonio concertado entre familias y cuando las mujeres pertenecen a un grupo étnico —el pueblo wolof— que está menos apegado a las costumbres. Asimismo, se documentó que la edad promedio de los hombres en su primer matrimonio estaba, por el contrario, disminuyendo. Como las mujeres del Senegal tradicionalmente se casan cuando son relativamente jóvenes con hombres mayores, un cambio en la edad del primer matrimonio implica la presencia de cambios en otras costumbres y actitudes (Platteau *et al.*, 2000a).

A este respecto, los resultados de las investigaciones obtenidos del examen de las costumbres matrimoniales han puesto de relieve que la práctica de matrimonios no concertados, o matrimonios por amor, es cada vez más común entre las generaciones más jóvenes, a pesar de que los matrimonios todavía son concertados en la mayoría de los casos. Los matrimonios no pactados se apartan




aún más de la costumbre, pues generalmente tienen lugar entre quienes no están unidos por lazos familiares. Las mujeres que escogen a su pareja también comienzan a reivindicar el derecho a decidir el número de hijos que quieren tener, decisión tradicionalmente reservada a los esposos.

Al mismo tiempo, la costumbre del matrimonio polígamo parece declinar en el Senegal (Anexo 1, Cuadro 5). La poligamia ha sido un mecanismo importante mediante el cual las mujeres han tenido acceso a la tierra, lo que a su vez aseguraba a los hombres mano de obra agrícola; ese relativo declive, parece responder a un rechazo de las mujeres hacia esta institución. El matrimonio monógamo está lejos de poner en discusión las costumbres tradicionales en Senegal, pero se registra una creciente preferencia por la monogamia que está directamente relacionada con el aumento de matrimonios no arreglados. Los datos revelan que el 60 por ciento de las mujeres entrevistadas que eligieron libremente a sus esposos, optaron por matrimonio monógamo, contra un 37 por ciento en los casos de matrimonios arreglados por las familias.

Según los datos de la investigación, la costumbre de que los novios paguen una dote por la novia sigue practicándose, incluso cuando los matrimonios no son concertados, indicando que las mujeres retienen un valor para los esposos potenciales. De hecho, el valor de esa dote resultó ser, en promedio, más alto para mujeres que se casaron mediante matrimonios no concertados, como para aquellas que participaban en los proyectos de agricultura de regadío. De ello se deduce que estos proyectos no sólo están reforzando el acceso directo de las mujeres a la tierra, sino que tienen también repercusiones positivas en su posición de negociación, ante los potenciales esposos. Otro de los resultados positivos es que sus hijas podrán heredar los derechos sobre la tierra otorgados por el proyecto, lo que constituye un fenómeno bastante nuevo en el Senegal. Pero aunque la dote parece indicar que las mujeres continúan siendo valoradas, parece haber un creciente consenso en torno al hecho de que la cantidad pagada podría y debería ser influenciada por la potencialidad y mantenerla baja (Anexo 1, Cuadro 4). Por un lado, los altos montos de las dotes a ser pagadas están llegando a ser un impedimento al creciente número de matrimonios no concertados; por otro, esos altos valores pagados no es muy apreciado, ya que en el Senegal una esposa responsable de un divorcio está obligada a restituir el total de la cantidad pagada en dote. Muchas de las mujeres que participaron en la encuesta creían que los pagos altos imponían una presión injustificada que las obligaba a estar en función de su valor monetario, dándoles el sentido de una mercancía. Mientras la capacidad de negociación de las mujeres en esos asuntos es muy débil, los resultados mostraron que, cada vez con más frecuencia, las mujeres están reclamando la importancia de su poder de negociación en las negociaciones sobre la dote a ser pagada (brideprice) (Platteau *et al.*, 2000a).

Dado que el matrimonio es el medio primordial que tiene la mujer para obtener derechos sobre la tierra en el Senegal, la ruptura de los lazos matrimoniales supone una seria amenaza para su seguridad social. No obstante, estas sociedades rurales parecen proveer instrumentos alternativos para las viudas, divorciadas y solteras para que puedan obtener de nuevo el acceso a tierra. En los casos de



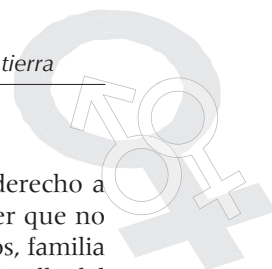
separación o divorcio, las familias suelen intentar buscar vías de reconciliación, no tanto por razones de escasez de tierra como por los vínculos sociales que, con frecuencia, se han forjado con la familia política. Cuando esto falla, la mayoría de las mujeres considera la posibilidad de regresar al hogar de su familia natal. En el Valle del Río Senegal, se encontró que la costumbre de que la mujer divorciada se puede reintegrar a su familia de origen, sigue vigente. Pero ni a las mujeres divorciadas, ni a las solteras, se les concede el control sobre una parcela específica, y sus hijos no pueden heredar las tierras de ninguno de los padres. En relación con esta costumbre, es interesante señalar que si bien los matrimonios no concertados y los monógamos van en aumento en el Senegal, la tasa de divorcio parece haberse mantenido estable. Menos sorprendente es constatar que las mujeres con muchos hijos a cargo sean menos propensas a divorciarse.

Tradicionalmente, a las viudas en el Senegal, de forma similar que a las mujeres divorciadas, se les permitía regresar al hogar de sus padres y se les reconocían derechos generales de uso de la tierra familiar. Esta tradición sigue vigente pero, dada la limitada naturaleza de los derechos que las mujeres poseen sobre la tierra familiar y la imposibilidad de que sus hijos puedan heredar parte de esta tierra, la tenencia es más segura si las mujeres optan por el levirato. Este arreglo también garantiza a la familia del esposo fallecido que todos los hijos dados a luz por su viuda, si todavía está en edad fértil, tengan derecho a la tierra por linaje familiar. A pesar de que el sistema de levirato garantiza el acceso a la tierra para las viudas, seguridad de tenencia de la tierra para las familias del esposo fallecido y herencia para los hijos, las mujeres jóvenes muestran un creciente rechazo hacia el levirato, al igual que sobre la poligamia (Anexo 1, Cuadro 6). Las mujeres con un cierto grado de instrucción primaria fueron las más propensas a valorar negativamente el levirato, probablemente porque las mujeres con estudios tienen otras opciones de seguridad social fuera de la agricultura.

En el Valle del Río Senegal, que constituye un área rural con baja densidad demográfica, donde las mujeres no tienen derechos directos a poseer y a heredar tierras, los medios tradicionales para que las mujeres gocen de seguridad social permanecen intactos. No obstante, es interesante anotar que a pesar de ellos, se están produciendo transformaciones en las instituciones tradicionales. Mientras estos cambios se explican en gran medida por los cambios en las actitudes de las mujeres jóvenes respecto a las tradiciones, lo que es acompañado por las mayores oportunidades educativas; la vulnerabilidad a la que pueden quedar expuestas las mujeres con el debilitamiento de los sistemas consuetudinarios merece mayor investigación.

### **Costumbres y cambios en Burkina Faso**

La investigación realizada en Burkina Faso también examinó el sistema social consuetudinario de las comunidades agrícolas en zonas rurales donde, de manera similar al Senegal, la escasez de tierra no alcanza aún niveles críticos. Entre los mossi de Burkina Faso, al igual que entre las comunidades del Valle del Río Senegal, predomina la agricultura a pequeña escala, en un orden social



jerárquico y patriarcal. También aquí las mujeres pueden obtener el derecho a usar y cultivar la tierra a través de sus padres o esposos. Y parecería ser que no existen cambios fundamentales en proceso en el sistema de matrimonios, familia o herencia. Los investigadores aplicaron la misma encuesta usada en el Valle del Río Senegal a 120 mujeres y 120 hombres en seis comunidades geográficamente distintas, pero todas ellas con agricultura de regadío. En esta muestra, con la ayuda de la administración de la comunidad, se hizo especial énfasis en la selección de mujeres no casadas a fin de obtener amplia información acerca de su valoración de los sistemas de apoyo tradicionales. Como en el Senegal, el objetivo era analizar las opiniones y comportamiento de las mujeres con respecto al matrimonio, el levirato, el pago de dotes y la poligamia (Platteau *et al.*, 2000b).


Similar al Senegal, los cambios de actitud con respecto a la tradición, expresados tanto por hombres como por mujeres, podrían estar anunciando una transformación de los sistemas consuetudinarios, lo que pondría en cuestionamiento los medios tradicionales de seguridad social.

En contraste con el Senegal, la edad promedio para contraer matrimonio en Burkina Faso no parece ir en aumento, aunque los matrimonios no concertados son cada vez más frecuentes. Un número considerable de mujeres mossi contrajo matrimonio a los 17 años de edad, lo que parece ser una costumbre fuertemente arraigada en Burkina Faso. La influencia de religiones no tradicionales que desaprueban el matrimonio joven y otras prácticas tradicionales, podrían estar contribuyendo a reforzar esta tradición.

Otra diferencia observada entre las costumbres del Senegal y de Burkina Faso se refiere a que pocas mujeres de Burkina creían de tener la oportunidad de influir en las negociaciones del pago de la dote. Pero esta aparente falta de poder de negociación, tiene más bien sus raíces en que en Burkina Faso la dote pagada por la novia es tan baja que se considera un regalo simbólico; y además, a la mujer nunca se le requiere devolver esa cifra pagada en caso de divorcio.

La monogamia, como en el Senegal parece ser una tendencia creciente entre las mujeres jóvenes. En Burkina Faso esta tendencia parece ser determinada de alguna manera por la influencia de la doctrina cristiana, que considera pecado tanto el matrimonio polígamo como el levirato. Otras dos similitudes con los resultados obtenidos en el Senegal es que la tasa de divorcio en Burkina Faso se ha mantenido prácticamente inalterada y el hecho de que las mujeres sean menos propensas a divorciarse cuantos más hijos tienen, dadas las dificultades que puede significar mantener a los hijos sin un esposo. Sin embargo, de todas maneras, la práctica cultural de otorgar a las mujeres solas acceso y derechos temporales para usar la tierra de la familia natal continúa teniendo una fuerte vigencia en el pueblo mossi.

Al igual que sus homólogas senegalesas, las mujeres de Burkina Faso que enviudan a temprana edad tienden a aceptar el sistema del levirato, mientras que las viudas en torno a los 50 años y con hijos casi adultos, son las que muestran



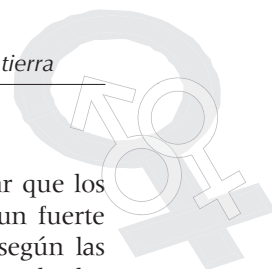
un mayor rechazo hacia esta institución. Las mujeres que aceptan el levirato suelen ser musulmanas; mientras de conformidad con el dictamen de la iglesia, solo una minoría de mujeres cristianas entra en matrimonios de levirato. En las dos regiones estudiadas, el rechazo creciente a la poligamia y al levirato por parte de las mujeres más jóvenes parece preanunciar los grandes cambios institucionales que se perfilan en el horizonte (Anexo 2, Cuadro 11).

Por otro lado, tanto en el Senegal como en Burkina Faso, las mujeres continúan desempeñando un activo rol en la agricultura, ya que son las encargadas de suministrar vegetales y condimentos para la alimentación diaria de la familia, mientras que la administración de la economía doméstica es responsabilidad de los hombres. Aunque no existen cambios significativos en las prácticas tradicionales, es probable que los cambios en las actitudes de las mujeres estén gestando el declive de las prácticas consuetudinarias. El marco cultural en Burkina Faso hoy está particularmente marcado por la oposición de la iglesia cristiana a muchas prácticas de la tradición local. Las divergencias entre las prácticas consuetudinarias y las nuevas doctrinas religiosas, en ambos países, así como el cuestionamiento por parte de los más jóvenes a ciertas prácticas sociales parecen estar llevando a un período crítico de transición, en el cual la seguridad de la tenencia de la tierra puede perderse entre los valores “tradicionales” y “modernos”. Los orígenes de esta transición todavía no han sido completamente entendidos y merecen mayor estudio. Afortunadamente, los derechos de tenencia de tierras de las mujeres no parecen haberse erosionados de forma notoria hasta la fecha (Pander, 2000; Platteau *et al.*, 2000a).

Una cuestión verificada claramente en el estudio fue que la tierra constituye más que una simple mercancía, por lo que el análisis económico sobre oferta y demanda solo permite explicar en forma restrictiva los cambios en las prácticas tradicionales. Sin embargo, lo que pudo apreciarse fue que casi todos los cambios que se estaban verificando podían atribuirse al aumento de los “valores centrados en la individualidad”; definidos como ideas nuevas a las cuales la gente joven es expuesta mediante la nueva educación escolar y por la creciente influencia de la cultura occidental, enfatizando introspección, autonomía personal, el individualismo y el libre ejercicio del derecho. Pero, mientras esta aparente influencia de la educación en la opinión de las mujeres sobre el matrimonio y otras instituciones sociales, también son las mujeres que han tenido acceso a la educación formal quienes tienen un rango más amplio de opciones para el sustento más allá de la agricultura.

Paulatinamente los valores centrados en la individualidad parecen estar ejerciendo una fuerte influencia sobre la sociedad, hasta el punto de ir reemplazando ideas convencionales. Dado que las normas sociales y las políticas económicas hacen parte de un mismo sistema de valores culturales, es posible afirmar que estos valores sociales centrados en la individualidad, también traen consigo igualmente aspectos culturales no independientes de la economía basada en los principios de oferta y demanda emanada del período colonial.






En lo que respecta al acceso a la tierra, parece más acertado considerar que los valores que determinan los sistemas de tenencia de la tierra poseen un fuerte arraigo social, consintiendo la delegación de la propiedad individual según las relaciones sociales (Whitehead y Tsikata, 2001). Además, como casi en todas las sociedades, las unidades familiares en la mayoría de las culturas tradicionales africanas, asigna sus recursos siguiendo una distribución desigual entre sus miembros. A pesar de que, desde una perspectiva externa, los hogares pueden parecer unidades indivisibles, el control de los recursos en el seno del hogar se subdivide según la productividad, la edad, la educación y, de manera especial, el género. Por lo tanto, al igual que sucede con los derechos sobre la tierra en general, no todos los miembros de la familia tienen una participación en igual medida.

Una comprensión más completa del significado de las transformaciones que se han producido en los derechos de la mujer a la tierra en esta región, hace falta una investigación más amplia y detallada. Actualmente, numerosas fuerzas económicas y sociales propulsoras del cambio están convergiendo y aunándose, pero no es posible trazar una línea precisa entre cuales son las presiones que derivan de influencias externas y aquellas que tienen su origen en las prácticas culturales tradicionales mismas. Otras influencias proceden de cambios en las actitudes o comportamientos respecto a las instituciones tradicionales, las cuales son sujetas a muchas influencias como el enorme impacto de la pandemia del VIH/SIDA.

## ► El derecho a la tierra: un derecho humano

A pesar de que las prácticas consuetudinarias permanecen mayormente intactas en ambos países de estudio, su precipitado debilitamiento, así como el hecho de que la seguridad que proporcionan estas prácticas sean solamente indirecta, demanda de una mayor atención. Aunque el derecho de uso de la tierra puede estar garantizado para las mujeres solteras y casadas, en el caso de la disolución del matrimonio, el control sobre la tierra que cultivan efectivamente termina con ello. Si bien la ley islámica otorga a la mujer derechos limitados de herencia, estos derechos no son reconocidos o no se aplican con generalidad. Los eventuales cambios que pudieran producirse en las instituciones consuetudinarias que controlan los derechos de tenencia de las mujeres provocan igual interés y preocupación, como las inequidades en la tenencia inherente a esas instituciones, no sólo por sus posibles repercusiones en la subsistencia de las unidades familiares vinculadas a la agricultura, sino también porque los derechos humanos fundamentales de las mujeres son afectados. Como declara firmemente la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, “la discriminación en los derechos sobre la tierra es una violación de los derechos humanos”.

El reconocimiento de este hecho ha ido creciendo en la comunidad internacional desde que se celebró la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer, organizada por las Naciones Unidas en Ciudad de México en 1975. En



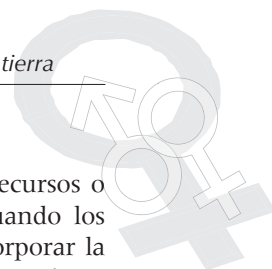
ella se aprobó un Plan de Acción Mundial para asegurar las garantías legislativas de la igualdad de derechos, incluida la igualdad de derechos civiles, sociales y políticos en el matrimonio. Otra recomendación fue que la legislación amparara el derecho de hombres y mujeres a la adquisición, administración, disfrute, venta y herencia de propiedades. Cuatro años después, en 1979, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de las Naciones Unidas subrayó la necesidad de establecer medidas para eliminar la discriminación contra la mujer rural, a fin de que mujeres y hombres puedan beneficiarse de igual forma del desarrollo rural. Las Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer, aprobadas en 1985, de nuevo llamaron la atención sobre las discriminaciones que limitaban el derecho de la mujer a heredar, poseer y controlar propiedades. Se pusieron de relieve las necesidades de las mujeres jefas de familia y se declaró discriminatorio el postulado de que los hogares están siempre encabezados por hombres. Una década más tarde, en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, organizada por las Naciones Unidas en Beijing (China) en 1995, el derecho de la mujer a la tierra se identificó como uno de los elementos fundamentales de los objetivos estratégicos, y el derecho al acceso a la tierra y a la herencia de la misma por parte de las mujeres fueron incluidos en cuatro de las doce áreas estratégicas de la Conferencia. En Beijing se declaró firmemente que la pobreza está directamente relacionada con la falta de autonomía de las mujeres y su falta de acceso a recursos educativos, económicos y naturales (Deere y León, 2001).

Que las mujeres obtengan derechos sobre la tierra también significa avanzar en la lucha contra la pobreza, ya que ésta es consecuencia directa del acceso desigual a la tierra de mujeres y hombres. Mejorar la equidad de género en el acceso a la tierra y a los beneficios que se derivan de ella, puede ser una forma de superar las dificultades económicas y sociales que tienen lugar en particular en las zonas rurales.

Por otro lado, es ampliamente reconocido que las estadísticas oficiales frecuentemente subestiman la contribución de la mujer a la economía, especialmente en el sector agrícola. El hecho de que las mujeres no sean consideradas agricultoras por derecho propio y que no vengan reconocidos otros derechos como ese sobre la tierra y otros recursos productivos, contribuye a que no sean contabilizadas en los censos nacionales ni otras encuestas. Como resultado, las instituciones gubernamentales continúan infravalorando la contribución laboral de las mujeres, y este prejuicio se traduce en una negación continua de los derechos de la mujer a la tierra y a servicios agrícolas.

El porcentaje de mujeres que trabajan en la agricultura y el número de mujeres jefas de hogares rurales ha aumentado en los últimos diez años, a pesar de que la fuerza laboral agrícola global ha disminuido. Varias investigaciones han explicado que el bienestar de mujeres y niños depende significativamente del derecho de acceso, directo o indirecto, de la mujer a la tierra, y que la jefatura femenina del hogar está asociada con un mayor bienestar de los niños y que, en aquellos






hogares en los que las mujeres ejercen un control directo sobre los recursos o ingresos, la nutrición y supervivencia de los niños es mejor que cuando los hombres tienen este control directo. A la luz de estos resultados, incorporar la igualdad de género en las estrategias destinadas a erradicar la pobreza y a mejorar el desarrollo social y económico constituye un hecho crucial.

## ► Comentarios finales

La equidad de género en relación a los derechos sobre la tierra no significa ni la protección de la legislación moderna escrita ni la preservación a todo costo de las prácticas consuetudinarias. Los cambios en los sistemas de tenencia de tierra convencionales en la República del Senegal y Burkina Faso, ciertamente son influenciados por los eventos externos, pero el resultado de ello es intrincado y complejo; y tanto las normas tradicionales como estos cambios generados por las influencias del marco socio-económico parecen más bien tender a limitar el acceso de la mujer a la tierra y su control sobre ella. Por consiguiente, el diseño de estrategias para incorporar la equidad de género no debe subestimar el poder que representan las instituciones socioculturales en la determinación de la tenencia de la tierra.

Al mismo tiempo, los planificadores y formuladores de políticas han de tomar en consideración la importante función que esas instituciones aparentemente discriminatorias tienen en la protección de los derechos de la mujer en el seno de esas culturas, aun cuando esta protección sea indirecta. Existe el riesgo que los programas sobre la tenencia de la tierra puedan generar resistencia entre las personas que intenta beneficiar, si se tratan de modificar normas y prácticas socioculturales tradicionales. Por ello el diseño de los programas debe incluir medidas compensatorias y resolutorias de esos posibles costos socioeconómicos, evitando que los posibles participantes se sientan en gran riesgo social y económico por participar en estos programas.

Ciertamente, se precisa de más investigación para determinar el grado en que se están debilitando los derechos de la mujer sobre la tierra a medida que las costumbres cambian en estos países; así como para determinar los mecanismos idóneos para fortalecer o impulsar un mejor acceso y control de la mujer a la tierra y de que pueda obtener beneficios para sí misma y para su familia. También se requiere mayor atención en observar los impactos de la pandemia del VIH/SIDA sobre los derechos de la mujer. En Burkina Faso, por ejemplo, el impacto del VIH/SIDA está contribuyendo a transformar las instituciones tradicionales (Anexo 2, Cuadro 11); aunque aún es difícil establecer con precisión cuáles son las repercusiones de esta situación en la subsistencia de los hogares rurales, en particular por lo que se refiere al manejo de la tierra, a partir de los resultados de las investigaciones existentes. Fenómenos recientes como las apropiaciones ilegales de tierra, la disminución del levirato, el elevado número de huérfanos de las víctimas del SIDA y el incremento de certificados de



administración de tierras otorgados por el Estado como forma impedir que las mujeres viudas tomen posesión de la propiedad, son entre los temas que requieren mayor investigación a la luz del impacto del VIH/SIDA.

Las reformas legislativas, tanto ambos países, deben ser re-examinadas tomando en cuenta la pluralidad del marco del sistema jurídico vigente, pues los derechos a la tierra que puede tener la mujer, en la práctica está en medio de las definiciones de derecho consuetudinario y el derecho escrito, al respecto. Es también así de importante, la formación de los oficiales públicos sobre el grado de importancia que puede tener el acceso de las mujeres a la tierra para beneficio de las familias, las comunidades y la nación, al tiempo que ayuda a mejorar las condiciones de vida de las familias en las zonas rurales.

Sin embargo el mayor reto es, probablemente, persuadir a los individuos, mujeres y hombres, a ejercer sus derechos. Esto requiere fomentar las capacidades locales de gestión de las normas legales y sociales que regulan tanto el acceso a la tierra como su propiedad y uso; e implica también el desarrollo de mecanismos institucionales adecuados y descentralizados para registrar legalmente los títulos de tierra y cualquier otra información relacionada con el recurso.



## ► Referencias

**Boserup, E.** 1970. *Woman's role in economic development*. Nueva York, Estados Unidos, St. Martin's Press.

**Deere, C.D. y León, M.** 2001. *Empowering women, land and property rights in Latin America*. Pittsburgh, Estados Unidos, University of Pittsburgh Press.

**Goody, J.** 1976. *Production and reproduction: A comparative study of the domestic domain*. Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.

**Lastarria-Cornhiel, S.** 2002. *Integrating gender in land tenure programs: Findings and lessons from country case studies*. Roma, FAO. (Documento de trabajo).

**Marcos, Z.** 2002. *Revisiting customary institutions and gender relations – A daunting challenge*. Roma, FAO. (Documento de trabajo).

**Pander, H.** 2000. *Gender and land tenure – Women's access to land and inheritance rights, the cases of Burkina Faso and Lesotho*. Roma, FAO y GTZ (Organismo Alemán para la Cooperación Técnica). GmbH. (Documento de trabajo).

**Patnaik, U.** 2001. *Global capitalism and its impact on the agrarian transition in developing countries*. Ginebra, UNRISD (Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social). (Documento de trabajo).

**Platteau, J., Abraham, A., Brasselle, A., Gaspard, F., Niang, A., Sawadogo, J. y Stevens, L.** 2000a. *Marriage system, access to land, and social protection for women, Part One: The case of Senegal*. Universidad de Namur, Bélgica, CRED (Centre de Recherche en Economie du Développement).

**Platteau, J., Abraham, A., Brasselle, A., Gaspard, F., Niang, A., Sawadogo, J. y Stevens, L.** 2000b. *Marriage system, access to land, and social protection for women, Part Two: The case of Burkina Faso*. Universidad de Namur, Bélgica, CRED (Centre de Recherche en Economie du Développement).

**Whitehead, A. y Tsikata, D.** 2001. *Policy discourses on women's land rights in sub-Saharan Africa*. Ginebra, UNRISD (Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social). (Documento de trabajo).



## ► Anexo 1

Datos de los cuestionarios de la República del Senegal (Platteau *et al.* 2000a)

### Cuadro 1

Edad promedio al primer matrimonio de las mujeres de la muestra según la edad actual

Edad actual de las mujeres	Edad promedio al primer matrimonio	Frecuencia
16–30 años	17,2	67
31–40 años	16,8	56
> 40 años	15,0	59
Todas las categorías	16,4	182

### Cuadro 2

Edad promedio al primer matrimonio de los hombres de la muestra según la edad actual

Edad actual de los hombres	Edad promedio al primer matrimonio	Frecuencia
22–34 años	21,7	18
35–40 años	21,5	19
41–55 años	23,8	15
56–77 años	28,0	15
Todas las categorías	23,5	67

### Cuadro 3

Principales inconvenientes de los altos dotes a pagar mencionados por las mujeres de la muestra

Altos precios de la dote	Porcentaje de mujeres que mencionaron este problema
...enajenan a la mujer	55,4
...constituyen un obstáculo al divorcio porque es gravoso devolver el precio pagado	18,1
...pueden impedir que un hombre se case con la mujer que ama	8,4
...suponen un derroche de dinero y pueden causar el endeudamiento del esposo	12,0
...hacen que la relación entre dos familias sea difícil	3,6
...violan un precepto islámico	2,4
...otros inconvenientes	15,7
<b>Porcentaje de mujeres que considera que las dotes pagadas no suponen ningún problema</b>	<b>40,3</b>



#### Cuadro 4

Principales inconvenientes de las dotes a pagar mencionados por los hombres de la muestra

Altos precios de la dote	Porcentaje de hombres que mencionaron este problema
...dificulta los matrimonios	14,3
...hace que los maridos maltraten a las esposas	4,8
...suponen un derroche de dinero y pueden causar problemas financieros al esposo	57,1
...enajenan a la mujer	12,7
...afectan a los divorcios	7,9
...violan un precepto islámico	1,6
...otros inconvenientes	1,6
<b>Porcentaje de hombres que considera que las dotes pagadas no suponen ningún problema</b>	<b>24,1</b>

#### Cuadro 5

Opiniones de las mujeres de la muestra sobre la poligamia

##### A. Razones que respaldan una evaluación positiva de la poligamia

La poligamia es aconsejable porque...	Frecuencia relativa (%)*
...está prescrita en la religión islámica	11,5
...concede a la mujer un amplio margen de libertad y autonomía	36,5
...fomenta la solidaridad y ayuda mutua entre las mujeres	41,7
...permite que todas las mujeres contraigan matrimonio	5,2
...amplía la familia	2,1
Otras razones	5,2

\* El total de los porcentajes es superior a 100 debido a que varias mujeres mencionaron más de una razón.

##### B. Razones que respaldan una evaluación negativa de la poligamia

La poligamia merece ser objeto de crítica porque...	Frecuencia relativa (%)*
...fomenta los celos y rivalidad	60,6
...hace que el hombre tenga poco tiempo disponible para la esposa y los hijos	9,9
...impide que el esposo preste suficientes cuidados materiales a sus esposas	19,7
Otras razones	9,9

\* El total de los porcentajes es superior a 100 debido a que varias mujeres mencionaron más de una razón.

**Cuadro 6**

Opiniones de las mujeres de la muestra sobre el sistema de levirato

Opiniones	Frecuencia
El levirato es positivo	109
El levirato es negativo	64
Puede ser positivo si se cumplen otras variables*	6
Ninguna opinión	1
<b>Total</b>	<b>180</b>

\* Estas mujeres opinan que el levirato puede ser positivo si la mujer es de avanzada edad (1 opinión), si la mujer lo acepta (2 opiniones), o si la relación entre esposo y esposa es buena (3 opiniones).

**► Anexo 2**Datos de los cuestionarios de Burkina Faso (Platteau *et al.* 2000b)**Cuadro 7**

Distribución de frecuencia de edad al casarse por primera vez y libertad de elección de cónyuges

Edad al casarse por primera vez	Matrimonio arreglado	Matrimonio por amor	Total
Alrededor de 17 años	45	14	59
Mayores de 17 años	27	25	52
<b>Total</b>	<b>72</b>	<b>39</b>	<b>111</b>

**Cuadro 8**

Distribución de frecuencia del pago de regalos según diferentes categorías, por regiones

Categoría 0: ausencia de cualquier tipo de pago de regalos al matrimonio

Categoría 1: valor del pago  $\leq$  1 000 francos CFACategoría 2: valor del pago  $>$  1 000 y  $\leq$  2 500 francos CFACategoría 3: valor del pago  $>$  2 500 y  $\leq$  10 000 francos CFACategoría 4: valor del pago  $\geq$  10 000 francos CFA

Categoría 5: valor del pago excepcionalmente alto

	Yalenga	Kadiogo	Sissili	Sammatenga	Total	Porcentaje
Categoría 0	4	2	6	2	14	10,6
Categoría 1	2	16	3	8	29	22,0
Categoría 2	8	6	4	5	23	17,4
Categoría 3	13	4	5	9	31	23,5
Categoría 4	16	8	3	1	28	21,2
Categoría 5	3	1	3	0	7	5,3
<b>Total</b>	<b>46</b>	<b>37</b>	<b>24</b>	<b>25</b>	<b>132</b>	<b>100,0</b>



## Cuadro 9

Opiniones de las mujeres de la muestra sobre la poligamia

### A. Razones que respaldan una evaluación positiva de la poligamia

La poligamia es preferible a la monogamia porque...	Frecuencia relativa (%)*
...fomenta la solidaridad y ayuda mutua entre las mujeres	92,5
...permite una mayor producción gracias a la mayor cantidad de mano de obra	9,4
...concede a la mujer un amplio margen de libertad y autonomía	3,8
Otras razones	1,9

\* El total de los porcentajes es superior a 100 debido a que varias mujeres mencionaron más de una razón.

### B. Razones que respaldan una evaluación negativa de la poligamia

La monogamia es preferible a la poligamia porque...	Frecuencia relativa (%)*
...es más fácil para un hombre mantener a una familia pequeña	76,8
...hay menos celos y rivalidad	37,5
Otras razones	5,5

\* El total de los porcentajes es superior a 100 debido a que varias mujeres mencionaron más de una razón.

## Table 10

Opiniones de los hombres de la muestra sobre la poligamia

### A. Razones que respaldan una evaluación positiva de la poligamia

La poligamia es preferible a la monogamia porque...	Frecuencia relativa (%)*
...hay solidaridad entre las esposas	83
...hay más mano de obra disponible	21,3
Otras razones	8,5

\* El total de los porcentajes es superior a 100 debido a que varias mujeres mencionaron más de una razón.

### B. Razones que respaldan una evaluación negativa de la poligamia

La monogamia es preferible porque...	Frecuencia relativa (%)*
...hay menos rivalidad en la familia	48,4
...es más barato	64,5
...hay cada vez menos tierra	11,3
Otras razones	11,3

\* El total de los porcentajes es superior a 100 debido a que varias mujeres mencionaron más de una razón.

**Cuadro 11**

Opiniones de las mujeres de la muestra sobre el sistema de levirato

**A. Razones para apoyar el sistema de levirato**

El levirato es una buena práctica porque...	Frecuencia relativa (%)*
...evita que los niños se dispersen	10,6
...permite a una madre permanecer con sus hijos	40,9
...el apoyo psicológico y material a la viuda y los niños está mejor asegurado	60,6
Otras razones	18,2

\* El total de los porcentajes es superior a 100 debido a que varias mujeres mencionaron más de una razón.

**B. Razones para rechazar el sistema de levirato**

El levirato no es una buena práctica porque...	Frecuencia relativa (%)*
...el hermano de esposo fallecido no cuida bien a la viuda	45,5
...hay sentimientos de repulsión física	20,6
...hay ausencia de amor	13,6
...origina celos y peleas	9,1
...promueve la propagación de VIH/SIDA	6,8
Otras razones	9,1

\* El total de los porcentajes es superior a 100 debido a que varias mujeres mencionaron más de una razón.

**Cuadro 12**

Opiniones de las mujeres respecto a los altos pagos desembolsados por el matrimonio

Un pago alto por el matrimonio...	Frecuencia (%)*
...hace que la mujer se sienta como una mercancía	6,3
...supone un derroche de dinero si el matrimonio termina en divorcio	7,26
...hace que el que paga sea más pobre	5,4
...es una forma de ejercer presión sobre el comportamiento de la mujer	3,6
...puede llevar a rechazar proposiciones de matrimonio	2,7
Otras razones	9,0
No tiene desventajas	70,3

\* El total de los porcentajes es superior a 100 debido a que varias mujeres mencionaron más de una razón.





*BRASIL* • **La condición jurídica**

## Resumen

---

El presente estudio pondera la base jurídica que sustenta el derecho a la igualdad por parte de la mujer, tanto en la vida pública como privada, el cual es reconocido en la legislación brasileña desde la Constitución de 1998; pero que es en total contraste con la práctica en el marco de la reforma agraria. El análisis adopta una perspectiva de género, por ser fundamental para entender por qué los derechos sancionados por la ley no son aplicados en la práctica. Dado en el momento del estudio, el derecho agrario brasileño no estaba codificado, fue necesario efectuar un examen detallado de la legislación nacional en su conjunto a fin de deducir la situación de los derechos de las trabajadoras agrícolas.

El estudio de la FAO (1992) Situación Jurídica de la Mujer en las zonas rurales de América Latina y el Caribe constató en casi todos los países de la región, existen de normas constitucionales que reconocen la igualdad de derechos entre hombres y mujeres. Sin embargo, a pesar del carácter de preeminencia de las constituciones nacionales, los códigos, civil, agrario y laboral siguen conteniendo normas basadas en parámetros de supremacía masculina en las relaciones familiares y de subordinación de la mujer. La idea de jerarquía está arraigada de tal manera en el pensamiento social que la noción de ciudadanía parece tener distinto significado para hombres y mujeres.

La revisión de la Constitución del Brasil de 1988 supuso una transformación del espíritu de la legislación civil, basada en principios obsoletos. El derecho agrario, que *de facto* tiene características de derecho privado, adquirió bajo la óptica de la reforma agraria características de derecho público, en consonancia con la Constitución Federal y las normas del derecho administrativo. Pero el origen civilista de la legislación agraria continúa siendo patente y no se puede ignorar el peso cultural que tiene el texto original del Código Civil en la interpretación de las nuevas leyes, ya que los valores que propugnaba están aún muy arraigados en las prácticas institucionales y en la sociedad.

Es fundamental que opere un paradigma único en todo el sistema legislativo, incluidas las prácticas institucionales y las decisiones judiciales. No obstante, como en otras ramas del derecho, los autores de la legislación agraria brasileña no se han ocupado de las distintas repercusiones que esta tiene en hombres y mujeres.



# La condición jurídica de la mujer en el contexto de la reforma agraria

*Leila Barsted*

## ► Introducción

La Constitución de la República Federativa del Brasil del 1988 reconoce la igualdad de derechos de hombres y mujeres en la vida pública y privada, así como el derecho específico de la mujer a la tenencia de tierras en proyectos de reforma agraria. Sin embargo, en la práctica esta igualdad es puramente formal y la realidad, en muchas ocasiones, entra en contradicción con cuanto establecido en el derecho civil. El derecho agrario, fuertemente influido por la legislación civil anterior a la Constitución de 1988, todavía contiene expresiones —y permite interpretaciones— que tienden a asumir que los hombres son los jefes de familia. La ambigüedad en la ley se ve reforzada por prácticas y costumbres sexistas vigentes en la cultura brasileña, las cuales en conjunto refuerzan la subordinación de la mujer rural.

Investigadores y organizaciones de las Naciones Unidas han contribuido a construir una amplia base informativa sobre temas relativos a la situación de la mujer; sin embargo, es preciso realizar otros estudios antes de que se tomen medidas efectivas para mejorar las condiciones de la mujer rural en el Brasil. Es éste el espíritu que anima el presente estudio en el que se analiza la importancia que se ha concedido a la noción de *género* en la legislación nacional del Brasil, en particular en los programas de reforma agraria, y se examina la situación de las mujeres de las zonas rurales como potenciales beneficiarias de las reformas agrarias. La investigación analiza, asimismo, la consideración de la mujer en la aplicación de la ley brasileña en los programas gubernamentales, evaluando el



grado en que el derecho consuetudinario puede constituir un obstáculo a la inclusión de la mujer en los programas de reforma agraria. Para ello, se ha hecho revisión de la legislación relevante a fin de identificar sus implicaciones para el acceso de la mujer a la tierra y a otros recursos productivos; revisando a su vez los resultados de estudios precedentes sobre el desigual acceso de la mujer rural a beneficios sociales, tenencia de tierras y crédito tanto para América Latina y el Caribe en general, y en particular aquellos realizados en el Brasil.

La falta de datos estadísticos organizados sobre el acceso de la mujer a los programas de reforma agraria constituyó una de las principales dificultades en la realización de este estudio. Por ejemplo, se reconoce que el porcentaje de beneficiarias directas de la adjudicación de tierras fue bajo, no obstante, no hay cifras exactas que permitan precisar la magnitud de la situación dado que el Censo de la Reforma Agraria de 1996 no recolectó datos desglosados por sexo. El hecho mismo de que el derecho agrario no haya sido aún codificado y que la normativa agraria esté dispersa entre varias leyes, decretos, medidas temporales y normas internas del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) representó un reto importante. Por todo ello, fue necesario llevar a cabo un examen detallado de la legislación nacional a fin de identificar una serie de derechos adicionales —como el derecho a permiso por maternidad, cuidado infantil o jubilación— que, a pesar de no estar relacionados específicamente con la tenencia de la tierra, se refieren a la condición jurídica de la mujer en general, o en concreto, a la mujer rural.

Este estudio busca contribuir a la integración de la mujer rural como beneficiaria de la reforma agraria, así como sensibilizar a los responsables de la planificación y diseño de las políticas de desarrollo a fin de lograr el pleno reconocimiento de los derechos de la mujer rural.

### ► **Género: instrumento conceptual y político**

La Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer, organizada por las Naciones Unidas en 1975, en México, impulsó la elaboración de estudios que analizaban las condiciones bajo las cuales la mujer cumple con los diferentes roles asignados por la sociedad, así como las causas de su posición subordinada en el seno de la misma. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobada por la Asamblea General de la ONU en 1979, y ratificada por el Brasil en 1994, dio seguimiento a los temas propuestos en la Conferencia y hoy día se cuenta con una amplia colección de estudios que documenta la discriminación experimentada por las mujeres.

A partir de la década de los ochenta, los estudios que identificaban las desigualdades entre hombres y mujeres, así como las estructuras jerárquicas que impedían unas relaciones equitativas, recibieron un nuevo ímpetu con la



introducción del análisis de género. Este tipo de análisis pretende dar cuenta del significado e influencia cultural de ser hombre o mujer en una determinada sociedad, más allá de las diferencias biológicas. El análisis de género parte de la premisa de que hay una serie de factores históricos y sociales que determinan las modalidades de relación entre hombres y mujeres, definen su consideración y roles a los ojos de la sociedad y legitiman las desigualdades en los derechos y el acceso a beneficios sociopolíticos.


Los estudios de género realizados en el ámbito de la antropología conceden especial importancia a las relaciones familiares y tienen como objetivo comprender el peso y la dinámica de los roles sociales de hombres y mujeres en el contexto familiar. Estudios posteriores han ampliado el enfoque a otras esferas sociales, por ejemplo, asociando el género a la posición socioeconómica o a las características étnicas.

El enfoque de género se ha convertido en un elemento central del discurso político del movimiento en apoyo a la mujer – como criterio distinto a aquel que trataba de explicar la subordinación de la mujer a partir de la condición del femenino- y constituye la base de la lucha por la igualdad de género. Para el movimiento feminista la subordinación es explicada en base al valor simbólico asignado por la cultura a las diferencias biológicas entre hombres y mujeres. Las cualidades «masculinas» y «femeninas» son extrapoladas de estos valores simbólicos; estas objetivaciones son discriminatorias y constituyen el fundamento de las relaciones de poder. Por tanto, las relaciones de género son una expresión de cómo se definen las relaciones entre hombres y mujeres desde el punto de vista de la distribución del poder.

El término género se define en el *Plan de Acción para la Integración de la Mujer en el Desarrollo* (1996-2001), aprobado por la FAO en 1997, como sigue:

“Género se refiere no a las mujeres y a los hombres de por sí, sino a las relaciones entre ellos, sean éstas objetivas o subjetivas. El género no está determinado biológicamente, como consecuencia de los atributos sexuales de mujeres y hombres, sino que se modela culturalmente. Es un principio organizador central de las sociedades y generalmente preside los procesos de producción, reproducción, distribución y consumo”.

Mediante un estudio de género de la estructura social y del derecho civil podemos observar hasta qué punto los Estados y las sociedades modernas han excluido los derechos de las mujeres en la formulación de leyes y en su interpretación. Así, por ejemplo, la interpretación de datos estadísticos desglosados por sexo se ha demostrado esencial para entender por qué el porcentaje de mujeres beneficiarias de la reforma agraria es tan bajo. Es esencial, por tanto, que exista una conciencia de la equidad de género entre los responsables de la elaboración de leyes y políticas encaminadas a conseguir la plena igualdad de hombres y mujeres.



*Las mujeres, con frecuencia, ven limitada su participación en la vida política, profesional y económica y son efectivamente privadas de sus derechos. El índice de potenciación de género (IPG) es un índice que permite efectuar comparaciones básicas entre países sobre el grado de empoderamiento de las mujeres en las siguientes áreas:*

- ▶ *participación en la toma de decisiones políticas;*
- ▶ *acceso a oportunidades profesionales; y*
- ▶ *capacidad de generar renta.*

*Tanto el IPG como el índice de desarrollo relativo al género (IDG) captan “lo que se puede medir”, una serie de categorías comparables, pero no abarcan otras dimensiones importantes de la desigualdad de género, como la participación en la vida y la toma de decisiones comunitarias, las pautas de consumo dentro de la familia o la dignidad y la seguridad personal.*

*Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano (PNUD, 1995)*

## ▶ Los derechos de la mujer en el contexto internacional de los derechos humanos y el derecho sostenible

La Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por las Naciones Unidas en 1948 y suscrita por el Brasil ese mismo año, establece que “todos” tienen derecho a una serie de beneficios económicos, políticos, sociales, culturales y ambientales y añade que no se tolerará ninguna forma de discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, cultura u otros. Aun así, los derechos de la mujer han sido ignorados durante largos años: sólo en la década de los sesenta los instrumentos internacionales creados por la ONU hicieron posible cambiar las palabras de la Declaración Universal de Derechos Humanos y sustituir el término genérico “todos” con las denominaciones específicas de “hombres” y “mujeres”.

El Decenio de las Naciones Unidas sobre la Mujer (1975-1985) contribuyó al reconocimiento internacional de los derechos de las mujeres al llamar la atención mundial sobre la discriminación política, económica, social y cultural que sufrían, actuó como un incentivo para terminar con dicha discriminación y fortaleció la creación de movimientos de mujeres en todo el mundo. El Decenio dio inicio en 1975 con la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer, donde se acordó que era objetivo fundamental de las Naciones Unidas trabajar en pro del cambio del marco legislativo y las prácticas sociales que toleraban la discriminación contra las mujeres. Esto otorgó reconocimiento oficial a la gravedad de una situación social que los movimientos de mujeres venían denunciando en todo el mundo desde hacía tiempo. La Conferencia reconoció también la importancia de la participación equitativa de la mujer en la identificación de las prioridades internacionales y en el proceso de desarrollo.



La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer<sup>1</sup>, adoptada por las Naciones Unidas en 1979, es un hito histórico en la definición internacional de los derechos humanos de las mujeres. En ella se define la discriminación contra 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” (Artículo 1).

En su Preámbulo afirma:

“La discriminación contra la mujer viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana, que dificulta la participación de la mujer, en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural del país, constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia y entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicio a su país y a la humanidad”.

La Convención describe la contribución realizada por las mujeres de las zonas rurales a la supervivencia económica de sus familias y los problemas específicos a los que hacen frente. Insta a los Estados Partes a adoptar medidas apropiadas para eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer en las zonas rurales y para fomentar su participación en el desarrollo. Así, por ejemplo, en el Artículo 14 d) y g) se estipula que las mujeres deben tener acceso a todos los tipos de educación y de formación, académica y no académica, al crédito y préstamos agrícolas, a los servicios de comercialización y a tecnologías apropiadas, así como a recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento.

Con la Segunda Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Nairobi en 1985, finalizó el Decenio sobre la Mujer. En ella se reiteró que los factores sociales, económicos, políticos y culturales representan grandes obstáculos para lograr la igualdad entre hombres y mujeres. En el informe final de la Conferencia se hizo especial hincapié en la necesidad de tomar medidas para asegurar que la igualdad de género sea reconocida por la ley y en la importancia de promover la equidad en los ámbitos social y político, incluida la participación en los procesos de toma de decisiones y el acceso al empleo, a los servicios de salud, a los alimentos y al medio ambiente. La Conferencia también adoptó estrategias para el adelanto de la mujer con miras al futuro, instando a fomentar la participación de las mujeres en el manejo de ecosistemas y en el control de la degradación ambiental (Capítulo 24, 2a).

---

<sup>1</sup> Brasil firmó la Convención de 1979 en 1981 con reservas, porque el Código Civil de Brasil vigente no reconocía la igualdad entre mujeres y hombres casados. Brasil ratificó la Convención en 1994 después de que su Código Civil fuera enmendado para reconocer la igualdad de todas las personas ante la ley. El Protocolo Adicional, que fortalece la Convención, fue firmado por Brasil en marzo de 2001.



La incorporación de la perspectiva de género en la legislación internacional comenzó a dar frutos en los años noventa gracias a la celebración de una serie de conferencias de las Naciones Unidas. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, plantean de manera explícita el problema de la equidad de género. El documento resultante, el Programa 21, contiene propuestas diseñadas para mejorar la condición de la mujer y para evitar la degradación de los diferentes ecosistemas, cruciales para la vida en la Tierra. El Programa 21 también reconoce la importancia de desarrollar una agricultura sostenible que produzca alimentos para la población del planeta y que, al mismo tiempo, conserve y rehabilite la tierra, y recomienda al respecto que todos los países apliquen las estrategias adoptadas en la Conferencia de Nairobi de 1985.

*El Programa 21 subraya que ha de velarse por el acceso equitativo de la población rural —en particular de las mujeres, los pequeños agricultores, los campesinos sin tierra y las poblaciones indígenas— a los recursos agrícolas, hídricos y forestales, así como a las tecnologías y la financiación, comercialización, elaboración y distribución de los productos (Capítulo 14 del Programa 21: Fomento de la agricultura y el desarrollo rural sostenibles).*

*Las mujeres deben tener igual acceso que los hombres al crédito, a la tierra y a otros recursos naturales, acceso que se facilitará e incrementará a través del establecimiento de sistemas de bancos rurales. Se insta a los países a aumentar sus esfuerzos para evitar la rápida degradación ambiental y económica que se está produciendo en los países en desarrollo, la cual afecta principalmente a las mujeres y a los niños de las zonas rurales. La recopilación de datos y estudios estadísticos ha de tener en cuenta:*

- ▶ *los conocimientos y experiencia de las mujeres en la gestión y ordenación de los recursos naturales;*
- ▶ *las consecuencias para la mujer de los programas de ajuste estructural y de la degradación del medio ambiente;*
- ▶ *la labor que actualmente se denomina “doméstica” y otras actividades no remuneradas realizadas por las mujeres.*

*(Capítulo 24 del Programa 21: Medidas mundiales en favor de la mujer para lograr un desarrollo sostenible y equitativo).*

Las conferencias de los años noventa reafirmaron una vez más la necesidad de reconocer la importancia de la participación de la mujer, en igualdad de condiciones que los hombres, en los procesos de desarrollo, en todas las áreas de la vida pública y privada<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> La Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, celebrada en El Cairo en 1994, y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, reafirman el compromiso de reconocer y garantizar los derechos de la mujer, tal y como había establecido la Declaración de Viena de 1993 y la Convención Interamericana para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra la Mujer, realizada en Belém do Pará en 1994. Esta última Convención tuvo el efecto de legitimar el debate del movimiento de la mujer en torno a la necesidad de incluir el problema de la violencia contra la mujer en la política pública.





Los Gobiernos firmantes de la Declaración de Beijing se declaran decididos a:

*Art.26. "Promover la independencia económica de la mujer, incluido su empleo, y erradicar la carga persistente y cada vez mayor de la pobreza que recae sobre las mujeres, combatiendo las causas estructurales de esta pobreza mediante cambios en las estructuras económicas, garantizando la igualdad de acceso a todas las mujeres, incluidas las de las zonas rurales, como agentes vitales del desarrollo, a los recursos productivos, oportunidades y servicios públicos".*

*Art. 35. "Garantizar el acceso de las mujeres en condiciones de igualdad a los recursos económicos, incluidos la tierra, el crédito, la ciencia y la tecnología, la capacitación profesional, la información, las comunicaciones y los mercados, como medio de promover el adelanto de las mujeres y niñas y la potenciación de su papel, incluso mediante el aumento de su capacidad para disfrutar de los beneficios de la igualdad de acceso a esos recursos, para lo que se recurrirá, entre otras cosas, a la cooperación internacional".*

A instancias de los Estados Miembros, el Plan de Acción de la FAO para la integración de la mujer en el desarrollo (1989) evaluó la necesidad de que los países —y las propias divisiones técnicas de la FAO— adoptasen las disposiciones necesarias en materia jurídica, económica y social a fin de reconocer la importancia de la participación de las mujeres en el desarrollo en condiciones de igualdad con los hombres, por medio de la recopilación sistemática de datos y la promoción de políticas apropiadas y asistencia técnica.

El impacto de los diversos tratados, convenciones, pactos y planes de acción de las Naciones Unidas fruto de estas conferencias internacionales ha sido doble: por un lado, se ha puesto de relieve la necesidad de integrar a la mujer en el proceso de desarrollo a fin de disminuir las disparidades entre la condición social de hombres y mujeres; por otro, se ha logrado incluir en las agendas nacionales e internacionales el tema de consideración de la mujer como ciudadana de pleno derecho.

La Constitución Federal brasileña de 1988 se compromete a salvaguardar los derechos y garantías expresados en los tratados y convenciones internacionales ratificados por el Gobierno del país (Artículo 5.2). De conformidad con los instrumentos internacionales para la protección de los derechos humanos, reconoce la igualdad entre hombres y mujeres en la vida pública y privada. Este reconocimiento está teniendo influencia en la legislación de rango inferior a la Constitución, especialmente en el Código Civil. De esta forma, está comenzando a tomar forma una nueva doctrina jurídica basada en la ley internacional en materia de derechos humanos. Éste es el contexto en el que deben analizarse la legislación y prácticas institucionales sobre los derechos de hombres y mujeres a la tenencia y uso de la tierra.



## ► Agricultura, legislación y equidad de género en el contexto latinoamericano

*El 70 por ciento de los pobres del mundo son mujeres. Dos tercios de las mujeres del mundo son analfabetas. Las mujeres ocupan solamente el 14 por ciento de los puestos administrativos y directivos y un escaso 6 por ciento de escaños en el parlamento. Además, las mujeres trabajan más horas que los hombres y están amenazadas por la violencia durante toda su vida. En este contexto resulta evidente la necesidad de incorporar una perspectiva de equidad de género en el desarrollo en general y reconocer el hecho de que la exclusión continuada y polifacética de las mujeres de las oportunidades distorsiona totalmente el proceso de desarrollo.*

*Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano (PNUD, 1995)*

En América Latina, las mujeres, que representan la mitad de la población de la región, contribuyen significativamente al progreso humano. No obstante, esta contribución no viene reconocida ni remunerada. Es imposible concebir el desarrollo continuado y la construcción de la democracia, la familia y el bienestar comunitario sin reconocer el potencial de las mujeres —especialmente el de las mujeres rurales— y sin integrar este reconocimiento en planes y programas estratégicos diseñados para resolver la crisis económica y social de los países en desarrollo y obtener un suministro suficiente de alimentos (FAO, 1993: 11).

Los años ochenta se conocen en América Latina como “la década perdida” a causa del empeoramiento de las condiciones de pobreza que se registró en muchos países de la región. La adopción concertada de políticas internacionales de ajuste estructural durante el decenio siguiente trajo consigo, además de indicadores económicos más positivos, una disminución del gasto público en programas sociales. Paralelamente, en las zonas rurales se estaban produciendo cambios importantes en los ámbitos económicos, políticos y culturales, en especial un notable aumento de la migración rural-urbana: en 1990 sólo un escaso 30 por ciento de los latinoamericanos vivía en las zonas rurales (FAO, 1995b).

En los mismos años se produjo también otra transformación fundamental: la introducción de un nuevo modelo de reforma agraria sustentado en la idea de un mercado de tierras con bases lucrativas, y caracterizado por la compraventa de tierras regulada por las leyes de la oferta y la demanda del mercado y la apertura de mercados de comercialización de productos agrícolas. Tal modelo no aborda cuestiones fundamentales como la infraestructura, los servicios y el apoyo financiero necesarios para garantizar una efectiva participación, por lo que no resulta ni apropiado ni viable para los campesinos, y aún menos para las mujeres rurales, que viven en una situación de discriminación y grave pobreza (FAO, 1998: 3; FAO, 1993b).



En línea con su Plan de Acción para la integración de la mujer en el desarrollo, la FAO emprendió un análisis sistemático de la situación jurídica de la mujer rural en América Latina y el Caribe. El estudio que resultó de este análisis arrojaba nueva luz sobre las raíces históricas de la subordinación jurídica de la mujer latinoamericana rural e ilustraba su situación actual, al tiempo que planteaba recomendaciones y propuestas para introducir cambios legislativos<sup>3</sup> (FAO, 1994a). En la práctica totalidad de los países estudiados, las normas constitucionales en vigor garantizan la igualdad de derechos de hombres y mujeres. Sin embargo, a pesar de que la Constitución es la ley fundamental del Estado y, como tal, de rango superior a cualquier otra norma del ordenamiento jurídico, el derecho agrario y laboral sigue incluyendo disposiciones basadas en la supremacía del hombre y en el sometimiento de la mujer en las relaciones familiares.

*La potestad civil de las mujeres casadas en América Latina todavía es limitada. El derecho civil de El Salvador establece explícitamente que las esposas deben obedecer a los esposos. En Nicaragua, Panamá y el Paraguay, el esposo tiene la facultad de fijar el domicilio. En Bolivia, Guatemala, México y el Paraguay, así como en el Brasil hasta 1988, los esposos tienen la facultad de rescindir los contratos de trabajo de sus esposas. En Chile, la República Dominicana, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, algunos estados mexicanos y el Paraguay, el esposo es considerado por la ley como el administrador y representante del hogar.*

*Los padres y las madres ejercen igual autoridad sobre los hijos según las leyes brasileñas, colombianas, costarricenses, cubanas, ecuatorianas, guatemaltecas, hondureñas, mexicanas, nicaragüenses, panameñas, peruanas, uruguayas y venezolanas. Sin embargo, en Chile, la República Dominicana, El Salvador y el Paraguay, la autoridad de la madre está subordinada a la del padre.*

El Código Napoleónico, que en el siglo XIX sirvió de modelo a los códigos civiles de la región, todavía ejerce influencia sobre el derecho civil. En este marco legislativo se crearon instituciones tales como la “potestad marital”, por la cual la ley confiere al marido una serie de derechos sobre la persona y los bienes de la mujer, entre ellos, representar a la familia ante la ley, administrar los activos comunes y también los bienes privados de su esposa, fijar el domicilio del hogar conyugal y ejercer la potestad sobre los hijos (Deere y León, 2000). Una de las consecuencias de la institución de la potestad marital que aún persisten es la concentración de propiedades urbanas y rurales en manos de los hombres: las mujeres siguen sin tener acceso a las tierras en igual proporción que los hombres, incluso en países donde la ley ha eliminado todos los obstáculos que restringían este derecho.

<sup>3</sup> Este análisis de la situación jurídica de las mujeres rurales en 19 países de América Latina incluye varios estudios de caso; algunos han sido realizados por la FAO a partir de 1987, otros proceden de la Mesa Redonda Regional *Mecanismos jurídicos que posibilitan la participación de la mujer en el desarrollo rural*, organizada por la FAO en 1990 en Santiago de Chile, en la que participaron representantes de 19 países de la región.



El derecho civil incorporaba, por tanto, una visión sexista de las relaciones de género y favorecía las prácticas consuetudinarias que reforzaban esta concepción. Con los grandes movimientos de los años ochenta, que propugnaban la necesidad de emprender cambios legislativos en la región en pro de leyes igualitarias, se puso de relieve la fuerza de la costumbre y el grado en que los códigos civiles la legitimaban. Pudo así constatarse cómo costumbres, tradiciones y actitudes fuertemente arraigadas habían influido en las leyes y las instituciones, impidiendo el acceso de la mujer a la tierra en condiciones de igualdad con el hombre. Aún hoy, los programas de desarrollo rara vez incorporan una perspectiva de género ni toman en consideración las diferentes necesidades de hombres y mujeres, sino que, por el contrario, continúan reforzando los roles tradicionales. El peso de la costumbre, que propicia la exclusión jurídica, estructural, cultural e institucional de la mujer, ha sido tal que las mujeres jefas del hogar no han podido beneficiarse de la reforma agraria. Y en los pocos casos en los que han conseguido obtener títulos de propiedad, la tierra era generalmente más pobre y las propiedades más pequeñas.

El hecho de que gran parte de la legislación agraria sea relativamente reciente y se haya desarrollado de forma desigual comporta que se haya aplicado el código civil en todos aquellos casos en que existía algún vacío legal, con la consiguiente perpetuación de la discriminación de la mujer. Además, en países como Bolivia, México y el Perú, la mujer no ha tenido acceso igualitario a la tierra debido fundamentalmente a que el objetivo primario de la reforma agraria ha sido el núcleo familiar, cuyo jefe, tradicionalmente, ha sido el hombre. Éste fue también el caso del Brasil.

En aquellos países donde la legislación agraria sí reconoce el derecho de la mujer a beneficiarse directamente de la reforma agraria, como, por ejemplo, Honduras y Nicaragua, las prácticas discriminatorias que limitan el acceso a la tierra persisten en los códigos civiles. Incluso en Cuba, donde las leyes agrarias y civiles proclaman la igualdad de hombres y mujeres, en la práctica el número de hombres que poseen tierras, participan en cooperativas y ocupan puestos administrativos de responsabilidad es más elevado que el de las mujeres.

En la República Dominicana, de conformidad con el código civil, en el que se establece que el hombre es el jefe de familia y el administrador de todos los activos, la ley afirma expresamente que los beneficiarios de la reforma agraria son exclusivamente los hombres. La unión consensual no está reconocida en la legislación dominicana, situación que contrasta con la de Cuba, Honduras y Nicaragua, donde las mujeres que conviven en uniones de hecho sí tienen derecho a beneficiarse de la reforma agraria siempre que la unión haya sido reconocida por una autoridad competente (FAO, 1998:11).

Para poder facilitar el acceso de las mujeres a la tierra, es necesario emprender reformas legislativas diseñadas desde la perspectiva de la equidad de género, si bien hay que tener siempre presente que la adopción de reformas por sí sola no es capaz de generar automáticamente un cambio efectivo. La discriminación de




las mujeres rurales sólo terminará cuando las leyes vayan acompañadas de medidas complementarias y acciones afirmativas como la capacitación o el acceso al crédito y a las infraestructuras, es decir, cuando los derechos humanos se plasmen en la práctica social y no sean sólo letra muerta en documentos legales.

Pero no todo es negativo. En los años noventa se lograron importantes avances en la adjudicación y tenencia de tierras en América Latina. Las mujeres aumentaron su tenencia mediante dos vías: la tenencia conjunta para parejas, con independencia de su estado civil, y los programas de reforma agraria, que otorgaron prioridad a las mujeres jefas de familia. La tenencia conjunta se reconoce en Colombia, Costa Rica, la República Dominicana y Nicaragua. En el Brasil y Honduras es opcional, dependiendo de si la pareja lo solicita. El acceso preferencial a la tierra de las mujeres jefas de familia se ha aplicado en Colombia y Nicaragua. En el Perú, desde 1995, existe la tenencia conjunta para parejas casadas legalmente, mientras que en El Salvador y Guatemala se han introducido disposiciones legales importantes para facilitar el acceso de la mujer al crédito y a la tenencia. En Chile, las mujeres jefas de familia tuvieron prioridad en el programa de tenencia de tierras para pequeños agricultores. Estos cambios, como veremos en el siguiente apartado, son el fruto de los esfuerzos continuados de las mujeres organizadas en sindicatos, asociaciones y movimientos de trabajadores rurales.

### ► **Los movimientos sociales y en defensa de la equidad de género en el Brasil**

Los movimientos de mujeres en América Latina se han organizado en redes regionales, nacionales e internacionales a fin de hacer converger las distintas fuerzas en la lucha por el reconocimiento de sus derechos y constituir un frente común ante condiciones políticas adversas, como los regímenes autoritarios de las pasadas décadas, que no respetaban los derechos humanos fundamentales. Desde los años setenta, los esfuerzos de las mujeres han contribuido, en casi todos los países, al reconocimiento de los derechos de la mujer y al fortalecimiento de la población agricultora. El Brasil es un caso único en la región por los esfuerzos del movimiento de mujeres encaminados a lograr un marco jurídico que contemplara y promoviera la igualdad de derechos, incluido el acceso a los beneficios de la reforma agraria.

Durante mucho tiempo, los movimientos sociales del Brasil se organizaron de forma fragmentada bien en torno a la defensa de los derechos de grupos concretos, como los trabajadores rurales, los trabajadores urbanos, las mujeres o la población negra, bien en torno a la salvaguarda de derechos específicos, como los derechos del consumidor o los derechos ambientales. Siguiendo esta lógica, la reivindicación de los derechos de la mujer quedó supeditada a las acciones de las mujeres mismas, organizadas dentro de movimientos autónomos, organizaciones no gubernamentales, universidades y sindicatos. Las demandas



específicas de las mujeres en el seno de otros grupos, como sindicatos o partidos políticos, con frecuencia se percibían como divisorias en el contexto de la lucha general y sus reivindicaciones, por tanto, no solían formar parte integral de la agenda política, sino que quedaban relegadas en sectores irrelevantes dentro de dichas organizaciones. De esta manera, la invisibilidad de la mujer en la vida productiva se vio reforzada también por su falta de representación dentro de los sindicatos, tradicionalmente dominados por los hombres.

El año 1975 fue un momento crucial. En el contexto del Año Internacional de la Mujer en el Brasil y la Primera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer, celebrada en México, el movimiento feminista denunció la discriminación contra la mujer en las leyes y las prácticas sociales. Los eventos de ese año inspiraron un movimiento cuyo objetivo era sensibilizar sobre la discriminación de la mujer, crear una conciencia de rechazo al respecto y elaborar propuestas de reformas legislativas. Esto se tradujo en propuestas específicas de reforma del Código Civil brasileño, en particular de las cláusulas relativas al derecho de familia, que discriminaban de manera explícita a la mujer.

El movimiento de mujeres se expandió por todo el país y por todos los sectores socioeconómicos, incluidos los sindicatos de trabajadores y movimientos sociales como las asociaciones de trabajadores rurales, representados a nivel nacional por la CONTAG (Confederación Nacional de los Trabajadores Agrícolas) y el MST (Movimiento de los Sin Tierra). Desde entonces, las mujeres han reivindicado un amplio conjunto de derechos, entre los que cabe citar el acceso al mercado de trabajo, la seguridad laboral, los derechos de jubilación, y el acceso a la tierra y a los medios para cultivarla.

Las acciones del movimiento de mujeres trabajadoras rurales fueron cruciales para enmendar la Constitución. En 1986 el movimiento de mujeres y el Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer (CNDM) presentaron la *Carta de las mujeres* ante los responsables de la redacción de la Constitución. La Carta tuvo un impacto muy importante, que vino a complementar las actividades de la Comisión para el apoyo de las mujeres trabajadoras rurales.

A partir de los años ochenta se intensificaron las reivindicaciones de las mujeres en pro de derechos específicos dentro del movimiento de sindicatos rurales, así como de un mayor acceso a la tierra dentro del movimiento de trabajadores rurales. La CONTAG hizo suya la lucha por los derechos de las trabajadoras rurales, reconociendo su valiosa contribución a la vida productiva y familiar y denunciando la discriminación a la cual se veían sometidas. Las reivindicaciones se dirigieron tanto a las instancias del Estado pertinentes, como a los movimientos rurales mismos, especialmente a sus líderes políticos. En varios estados brasileños surgieron movimientos de mujeres que trataban de influir en las asociaciones rurales, las instituciones y políticas estatales y el censo demográfico que debía realizarse en 1991.



Entre las conquistas obtenidas por las mujeres brasileñas están el derecho a percibir una pensión de jubilación, el permiso de maternidad —reconocido por la actual Constitución—, el derecho a un mayor acceso a la tierra y una mayor visibilidad en documentos legales de tenencia de tierras, tales como la *Nota del Productor Rural*, que es la prueba oficial de la participación en actividades productivas y da derecho a beneficiarse de programas de seguridad social y reforma agraria.

*La marcha de mujeres trabajadoras agrícolas hacia Brasilia en marzo de 1991 reunió a mujeres de 16 estados brasileños. Sus demandas incluían: permiso de maternidad, derecho a seguridad social y reconocimiento de su profesión como trabajadoras rurales. También solicitaban al Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) que incluyera sus nombres en los títulos de propiedad de las tierras otorgadas por la reforma agraria. Para respaldar sus reivindicaciones, las mujeres entregaron a los empadronadores del censo documentos que demostraban sus derechos ciudadanos.*

*El Movimiento de Mujeres Trabajadoras Rurales de los cinco estados del sur del país (Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo y Mato Grosso do Sul), junto con otros grupos de mujeres trabajadoras rurales de todo el país, coordinó una campaña para motivar a las mujeres a identificarse como trabajadoras o pequeñas agricultoras —en lugar de identificarse como amas de casa— en sus respuestas al Censo Demográfico Nacional.*

*El Movimiento de Mujeres Agricultoras de la Municipalidad de Chapecó, en Santa Catarina, se constituyó en 1985 con aproximadamente 4 000 mujeres agricultoras. En Paraíba, el punto central para muchos grupos de mujeres rurales fue la Pastoral de la Tierra de la Iglesia Católica.*

En el ámbito sindical, la creación de la *Central Unica dos Trabalhadores* (CUT) llevó al establecimiento de la pionera Comisión nacional sobre cuestiones relativas a la mujer trabajadora. Un resultado concreto fue la política de cuotas para asegurar la representación femenina en los sindicatos, la política y la administración.

*En agosto de 2000, la 'Marcha das Margaridas', organizada por mujeres afiliadas a la CONTAG, reunió en Brasilia a 8 000 mujeres trabajadoras rurales de varios estados brasileños para presentar sus reivindicaciones al gobierno y a la sociedad en general, y para denunciar el hambre, la pobreza y la violencia sexual a la que estaban sometidas. En el documento distribuido en esa ocasión, las mujeres trabajadoras pusieron de relieve que "la falta de acceso de la mujer a la tierra, a los recursos naturales y productivos, a las actividades de promoción agrícola y no agrícola, y a todos los servicios sociales es un obstáculo para el logro de un desarrollo rural sostenible".*

El movimiento de mujeres trabajadoras rurales ha luchado con fuerza para alcanzar los objetivos que se propuso en los años noventa. Tras años de acciones de presión y diálogo con el Estado central lograron que el Ministerio





de Desarrollo Agrario (MDA) se comprometiese a incorporar la perspectiva de equidad de género en todas las instancias e instrumentos administrativos, en particular en la definición de las normas de selección para facilitar el acceso de la mujer a los beneficios de la reforma agraria (Resolución 6/2001).

La Constitución Federal reconoce los derechos de las mujeres trabajadoras rurales como productoras domésticas y su derecho a organizarse políticamente. Sin embargo, de acuerdo con documentos del INCRA (1994, 1998, 2000), estas disposiciones no satisfacen los criterios recomendados por las Naciones Unidas para hacer lograr hacer visible la participación económica de la mujer. Los análisis y las estadísticas oficiales siguen hablando de “hogares” y no de “hombres” y “mujeres” beneficiarios de las políticas de reforma agraria.

En conclusión, puede afirmarse que gracias a las movilizaciones de las mujeres brasileñas de las últimas décadas se han conseguido importantes avances, en especial en la legislación en materia educativa y cuidado de la salud, si bien, como veremos a continuación, cuando se intentan aplicar los criterios de equidad de género, la brecha entre las leyes y la realidad social es aún muy grande.

### ► Ciudadanía y prácticas sociales

La ciudadanía está estrechamente asociada a las nociones de igualdad y libertad, así como con la idea de que la organización del Estado y de la sociedad debe representar y salvaguardar el bien común. Sin embargo, este concepto —surgido en el siglo XVIII— excluía en su origen a los pobres y a las mujeres y sólo llegará a incluir a la totalidad de la sociedad, al menos teóricamente, en el siglo XIX. Durante el siglo XX, el concepto de ciudadanía se ampliará para acoger las demandas de inclusión de trabajadores, mujeres, personas de raza negra y analfabetos. Dicha inclusión llevó aparejado el reconocimiento de una serie de derechos relacionados con el cuidado de la salud, la vivienda, el trabajo, la seguridad, el medio ambiente, el ocio y la cultura, que vinieron a sumarse a la libertad e igualdad formales. Paradójicamente, el modo en que se llevó a cabo este reconocimiento no siempre estuvo guiado por el ideal de igualdad.

El concepto de ciudadanía está también estrechamente vinculado al de derechos humanos. Los sistemas jurídicos de los países democráticos, entre ellos el Brasil, reconocen a los ciudadanos derechos individuales y sociales. La Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988 incorporó el reconocimiento de los derechos de la mujer amparados por el derecho internacional. Pero el reconocimiento formal de determinados derechos no significa que éstos puedan ejercerse automáticamente en la vida privada y en la esfera pública. Así, el reconocimiento legal de la igualdad de género, por tanto, no significa que las mujeres gocen de manera inmediata de los derechos sancionados por la Constitución Federal.





De hecho, a pesar de las leyes en vigor en el Brasil, ciertos modelos y patrones ideológicos continúan limitando el efectivo ejercicio de la ciudadanía. Hay una concepción jerárquica muy arraigada que sigue considerando que hay ciudadanos de primera y segunda clase, según la cual las mujeres han de ocupar una posición subordinada. Estas arbitrariedades prevalecen tanto en los sindicatos, los movimientos sociales y las asociaciones de trabajadores rurales, como en las prácticas institucionales relacionadas con la reforma agraria, y se ven reforzadas tácitamente por una distribución de poder que otorga de manera sistemática a los hombres autoridad sobre las mujeres. Los derechos de las mujeres rurales a la tenencia de tierras, el crédito, la asistencia técnica y la participación en la toma de decisiones se ven obstaculizados aún hoy en día por la consideración de la mujer como ciudadana de segunda clase, sometida a la voluntad de los hombres, que predomina en las esferas pública y privada.

### **Ciudadanía y derechos**

Con la expresión “tener derecho” en la Declaración Universal de Derechos Humanos se hace referencia a la idea de que todas las personas poseen derechos fundamentales que deben ser reconocidos, respetados y garantizados por los gobiernos. A este respecto, “tener derecho” significa no sólo ser titular de un derecho, sino también poder disfrutar de los beneficios derivados de su ejercicio.

En las estadísticas oficiales sobre el acceso al trabajo, la promoción profesional, los ingresos, la tierra, el crédito, la formación, los puestos de poder y otros indicadores se esconden distorsiones, contradicciones y discriminaciones que limitan los derechos amparados por la ley. La comprensión social de “tener derecho” se ve condicionada por dos factores fundamentales: la falta de conocimiento real de los derechos humanos fundamentales y el peso de la tradición.

A pesar de que la ciudadanía de las mujeres brasileñas fue reconocida por la Ley Electoral en 1932, éstas todavía cuentan con escasa representación en puestos de responsabilidad y toma de decisiones en los órganos de gestión del Estado y en muchas otras áreas de la vida pública. El reconocimiento de los derechos y de la participación social de las mujeres trabajadoras rurales es aún más difícil. Sus roles de madres y amas de casa enmascaran su identidad como participantes productivas en el proceso de desarrollo. El hecho de que la vasta mayoría de mujeres rurales trabaje en el hogar sin percibir remuneración alguna o percibiendo una retribución significativamente inferior a la de los hombres contribuye a subordinar a la mujer a la autoridad del hombre, quien, además, según los valores tradicionales y la costumbre, es considerado el jefe de familia y el representante de ésta ante la comunidad. En este contexto, la mayor parte de las mujeres rurales ni siquiera se consideran a sí mismas como titulares de derechos.



## Ciudadanía y empoderamiento de las mujeres

En la Segunda Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas sobre la Mujer, organizada en Nairobi en 1985, se constató que los países firmantes de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer no habían cumplido los compromisos acordados. Las Estrategias de Nairobi orientadas hacia el adelanto de la mujer con miras al futuro fueron formuladas y aprobadas como medio para ampliar las políticas públicas y los derechos en favor de las mujeres, y para ratificar su ciudadanía.

Uno de los obstáculos que se oponen al logro de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres es la ingente deuda pública de muchos países y los efectos negativos que ésta tiene sobre las condiciones de vida de la población. En su Informe sobre Desarrollo Humano para el Brasil de 1996, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) subrayó el hecho de que, a inicios de los años noventa, el Brasil tenía una de las tasas más altas de desigualdad de género en el mundo.

*En una gran mayoría de países, los ingresos per cápita del 10 por ciento más rico de la población son, en promedio, diez veces mayores que los ingresos per cápita del 40 por ciento más pobre. En el Brasil, esta brecha es infinitamente más injusta: los ingresos promedio del 10 por ciento más rico son casi 30 veces superiores a los del 40 por ciento más pobre.*

*Se estima que en el Brasil en 1990 había 42 millones de pobres, lo que supone el 30 por ciento de la población. En 1990, los salarios de las mujeres trabajadoras representaban el 63 por ciento de los salarios recibidos por los hombres. Los datos de 1989 indicaban que de las familias encabezadas por mujeres con hijos menores de 14 años, el 58 por ciento vivía con menos de la mitad del salario mínimo promedio per cápita. Las familias formadas por ambos progenitores y sus hijos eran el 33 por ciento. Respecto a los salarios, en todos los sectores económicos los de las mujeres trabajadoras solían mantenerse en el nivel más bajo.*

*Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano en Brasil (PNUD, 1996)*

En el Informe de la Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas sobre la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz se hizo la siguiente recomendación para superar esta abierta desigualdad de género:

“En las áreas rurales hay dinámicas específicas que excluyen a las mujeres del proceso de desarrollo a pesar del importante papel productivo que desempeñan en áreas como la producción de alimentos. Debido a que las mujeres participan en todas las fases de la producción, es importante que las estrategias de desarrollo las incluyan en todos los niveles de la planificación, ejecución y evaluación, para contribuir a su empoderamiento. El acceso de la mujer a la tenencia de tierras, los programas de reforma agraria, los recursos financieros, tecnológicos y otros, así como el acceso a los servicios de salud, educación y programas sociales, constituyen elementos centrales para el pleno ejercicio de sus derechos” (Naciones Unidas, 1985: 174-188).



A medida que emergía la realidad de privación de derechos y discriminación en la que vivía buena parte de las mujeres del mundo, surgía con fuerza un nuevo concepto: la potenciación de la autonomía y la capacidad de acción de la mujer o empoderamiento (del inglés, *empowerment*). Esta noción fue adoptada en el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de 1994 y en la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de 1995 para definir la necesidad de promover procesos sociales capaces de aumentar el alcance de acción de las mujeres y para superar la discriminación. Reconocer un espacio al empoderamiento en la esfera de los derechos de la mujer es una gran novedad.

Los movimientos y asociaciones de mujeres han realizado importantes esfuerzos para ampliar el conocimiento que las mujeres tienen de sus derechos, informándolas y ayudándolas a reconocerse a sí mismas como titulares de los mismos.

Desde 1985, los planes de acción internacional han fijado varias metas para consolidar el reconocimiento del empoderamiento de las mujeres en la política, la administración, el bienestar materno-infantil, el acceso al empleo y a la tierra en condiciones dignas, y en la lucha contra la violencia doméstica y sexual. Estas metas se han sometido en numerosas ocasiones a la consideración de los Estados Miembros de las Naciones Unidas, entre ellos, el Brasil. Las organizaciones de mujeres trabajadoras rurales han desempeñado una función vital en este proceso, ejercitando presión para lograr el respeto de los derechos laborales contractuales, el derecho a la tenencia de la tierra y todos los derechos que dimanen de la ciudadanía. La participación de mujeres rurales en las asociaciones de trabajadores, en sindicatos asociados a la CONTAG y en los movimientos asociados con el MST, es de gran importancia para garantizar el empoderamiento de la mujer en el mundo rural.

Ahora es el momento de evaluar la respuesta del Estado y de la sociedad a las preguntas de las mujeres sobre qué progresos han alcanzado las mujeres en el ejercicio de sus derechos y cómo son en el momento actual las relaciones entre derechos y costumbres, valores, y comportamientos sociales.

## ► El género en el marco jurídico brasileño

Desde una perspectiva de equidad de género, la tradición de la doctrina jurídica brasileña hasta 1988 ha sido discriminatoria para la mujer. En los últimos años, la presión de los movimientos femeninos, los tratados y convenciones internacionales, las declaraciones y planes de acción resultantes de las conferencias —especialmente desde 1979— han introducido nuevos contenidos en la doctrina dominante, reconociendo el derecho de la mujer a tener derechos.

El análisis de la doctrina, las leyes y las decisiones judiciales desde una perspectiva de equidad de género es reciente (Ardaillon y Debert, 1987; Hermann y Barsted,

1995) y la introducción de un marco jurídico que incorpore este principio y haga referencia explícita a la igualdad de hombres y mujeres lo es aún más.

## Derechos civiles y políticos

Los derechos civiles y las doctrinas relativas están recogidos en el derecho civil brasileño, una rama del derecho privado que regula las relaciones entre individuos. La premisa básica del derecho privado es que las personas son libres e iguales para establecer relaciones contractuales a partir de una cierta edad, siempre y cuando estén en plena posesión de sus facultades mentales. Estos requisitos se reconocen de forma explícita en el Código Civil (Artículos 1410 a 1423), en concreto en las disposiciones relacionadas con los contratos civiles — incluidos los contratos específicos para actividades agrícolas, tales como contratos rurales, agrícolas y de crianza de animales— que, desde 1964, se han convertido en pactos regulados por el Estatuto de Tierras y las leyes comunes.

*El Código Civil del Brasil, adoptado en 1917, declara absolutamente incapaces de ejercer de forma personal los actos de la vida civil a: I –Menores de 16 años; II –Los dementes de todas clases; III –Sordomudos que no puedan expresar su voluntad; IV – Ausentes, declarados tales por una sentencia del juez (Artículo 5). Relativamente incapaces para ciertos actos o por la forma en que sean ejecutados son: I –Mayores de 16 pero menores de 21; II –Los derrochadores; III –Los habitantes de la selva (Artículo 6). La minoría de edad termina a los 21, cuando una persona puede ejercer a título individual todos los actos de la vida civil (Artículo 9).*

Las primeras normas constitucionales y la tradición del derecho civil en el Brasil no reconocían a la mujer como sujeto de derecho. En 1934 se reconoció su derecho al voto pero hasta 1962, año en que se aprobó el Estatuto Civil de la Mujer Casada, las normas constitucionales coexistían con el primer borrador del Código Civil, el cual colocaba a los hombres en una posición superior a las mujeres, especialmente en el capítulo sobre la familia y la sección sobre derechos de sucesión. Y no será sino en los años ochenta cuando comiencen a eliminarse las restricciones sobre el empleo femenino, proceso que culminó en 1988 con la nueva Constitución, que revocaba toda forma de discriminación (Barsted, 1999).

No obstante, es preciso abordar seriamente los prejuicios que siguen existiendo en la nueva legislación derivada de la Constitución, así como en los códigos, leyes y decisiones judiciales (ley aplicada) emitidos en el marco legislativo precedente. No puede reformarse ni aplicarse la ley, ni pueden evaluarse los proyectos de reforma sin un análisis basado en el establecimiento de principios de igualdad en la ley, en la doctrina jurídica y en los valores que guían la interpretación de la ley.



## El Código Civil y la Constitución de 1988


El Código Civil contiene normas conservadoras sobre las relaciones familiares, pues solamente reconoce como hogares los basados en el matrimonio civil y no otorga ninguna protección legal a otras formas de organización familiar. El hogar descrito en el Código Civil está organizado jerárquicamente: el esposo es el jefe y la esposa está en una situación de subordinación legal. Como jefe del hogar, el esposo era el único que tenía el derecho y la obligación de representar a la familia ante la ley, administrar los activos del hogar y los activos privados de la esposa, fijar el domicilio y hacerse cargo de la familia (Artículo 233). Sin la autorización de su esposo, la esposa no podía aceptar ni rechazar una herencia, ejercer actividades de tutela o custodia, recubrir cargos públicos, exigir justicia civil o penal, ejercer una actividad comercial, asumir obligaciones de intercambio recíproco ni ejercer una profesión (Artículo 242). Al contraer matrimonio, las mujeres perdían su capacidad civil plena y venían equiparadas a inválidas en términos relativos. Hasta los años treinta, los niños nacidos antes del matrimonio no eran reconocidos legalmente.

Algunos aspectos discriminatorios del Código Civil todavía no han sido abolidos, como la ley que otorga al esposo —pero no a la esposa— el derecho de solicitar la anulación de matrimonio por falta de consumación (Artículo 219) y la ley que deshereda a una hija considerada deshonesto (Artículo 1744). Sin embargo, hoy en día esta discriminación puede ser desestimada como inconstitucional. Además, las mujeres casadas ya no deben solicitar la asistencia de sus esposos para reivindicar derechos laborales ante los Tribunales de Trabajo ni tampoco tienen que tener el permiso de su marido para actuar como testigo en un tribunal penal.

En 1962 el Estatuto Civil de la Mujer Casada (Ley 4121/1962) modificó la discriminación reconociendo al esposo como “jefe del hogar, una función que ejerce en cooperación con su esposa, por el interés común del matrimonio y de los hijos” (Artículo 133). A partir de 1975, con la aparición del movimiento de mujeres, en el Brasil se elaboraron varias propuestas de reforma del Código Civil, especialmente por lo que se refiere a la sección del derecho de familia y al reconocimiento de la igualdad entre hombres y mujeres. Estas propuestas fueron fundamentales para la incorporación de la equidad de género en la Constitución Federal de 1988.

La Ley del Divorcio 6515/1977 introdujo una serie de enmiendas, como el derecho de manutención en caso de separación legal, que reconocían la igualdad de derechos y obligaciones entre los cónyuges.

En 1988, la Constitución Federal representó la culminación de una fase de fortalecimiento y reconocimiento de la igualdad de género en la vida pública y privada. Así, por ejemplo, afirmó la igualdad de todas las personas ante la ley (Artículo 5), declaró que los “derechos y obligaciones relacionados con el hogar son ejercidos igualmente por el hombre y la mujer” (Artículo 226.5) y



proclamó la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres para obtener títulos de propiedad o concesiones de uso de tierras en la reforma agraria (Artículo 189). Reconoció otros tipos de núcleos familiares diferentes de los creados mediante los lazos del matrimonio, ampliando así el derecho de sucesión a cónyuges o parejas en uniones estables que no son matrimonios civiles, y eliminó también la diferencia entre hijos nacidos dentro y fuera del matrimonio, reconociendo iguales derechos para todos los hijos, incluidos los adoptados (Artículo 227.6).

La aprobación de la nueva Constitución trajo consigo la largamente esperada modificación de la legislación civil, especialmente en lo relativo a los derechos de familia, introduciendo elementos sociales y ambientales en el derecho a la propiedad. Estos cambios, sin embargo, no nos deben llevar a ignorar el peso cultural inherente al texto original del Código Civil cuando se interpreta la nueva ley. Los valores tradicionales están aún muy presentes en las prácticas institucionales y en la sociedad, de ahí que sea preciso realizar un análisis sistemático de todos los códigos a fin de efectuar los reajustes necesarios antes de que puedan codificar de manera coherente y orgánica estos patrones ideológicos. Si las instituciones sociales han discriminado explícitamente a las mujeres en la vida pública y privada, las políticas públicas, con toda probabilidad, habrán contribuido a reforzar estas desigualdades. Por eso es necesario analizar las creencias discriminatorias vigentes que continúan orientando las prácticas sociales y reprimiendo a las mujeres en el ejercicio de sus derechos.

### ► Género, derechos y propiedad de la tierra

El desarrollo del derecho agrario como una disciplina autónoma es todavía reciente en muchos países, entre ellos el Brasil, donde la propiedad y tenencia de tierras han sido durante mucho tiempo materias reguladas por el Código Civil. El derecho mercantil brasileño sólo contemplaba asuntos relacionados con la compraventa de productos agrícolas. Por su parte, los derechos de los trabajadores agrícolas no estaban recogidos en el derecho laboral. Desde 1963, dichos derechos están tutelados por el Estatuto de Trabajadores Rurales, así como por la Unidad de Inspección de Política Agraria (SUPRA) y el Fondo de Asistencia y Pensiones de los Trabajadores Rurales (FUNRURAL), por conducto del cual tienen garantizados, por ejemplo, sus derechos de jubilación por invalidez y ancianidad.

Las normas del derecho agrario adquirieron rango constitucional con la ratificación de la Constitución Federal de 1988. El derecho agrario, que tiene características de derecho privado *de facto*, adquirió —si se analiza desde el punto de vista de la reforma agraria— características de derecho público, de conformidad con la Constitución Federal y con las normas del derecho administrativo aprobado por organismos estatales como el Ministerio de Desarrollo Agrícola (MDA) y el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA). Pero los orígenes civiles del derecho agrario siguen siendo patentes y son la causa de las desigualdades de género que, tácitamente,



discriminan a las mujeres. Como sucede en otras ramas del derecho, los autores del derecho agrario en el Brasil no contemplaron las distintas repercusiones que el marco jurídico tiene en hombres y mujeres. Así, por ejemplo, la Ley 4947/1996 usa expresiones genéricas como “inquilinos, arrendatarios, propietarios, ocupantes” en masculino plural, para referirse a personas con derecho a beneficiarse del derecho agrario.

La propiedad de la tierra en el Brasil ha pasado por varias etapas, cada una de las cuales ha ido acompañada por principios culturales y legales favorables al poder masculino en la esfera pública y privada (Ferreira, 1988). La primera fase, que duró hasta 1822, es la de las *sesmarías*, tierras abandonadas entregadas a colonos por la Corona portuguesa. La segunda fase, de 1822 a 1850, es la de la *posesión útil* de la tierra, mediante la cual cualquier persona podía colonizar la tierra siempre y cuando cumpliera con la obligación de mantenerla productiva. La tercera fase fue introducida por la Ley de Tierras 601/1850, la cual obligaba a los jefes de los estados brasileños a regular las antiguas *sesmarías*, *posesiones útiles* y otras formas de ocupación de la tierra otorgando *definitiva y plena tenencia* personal. Esta ley, en realidad, unificó dos instituciones diferentes, transfiriendo definitivamente a manos privadas tanto las propiedades que pertenecían al Estado como las posesiones útiles, que ya estaban en manos de privados, y permitiendo la adquisición de tierras no ocupadas exclusivamente mediante la modalidad de compra (Artículo 1). Todo ello estableció un precedente absoluto en cuanto a la concentración de la propiedad privada de la tierra y sentó las bases para el desarrollo de una agricultura extensiva a gran escala en el Brasil, neutralizando una función fundamental: la función social de la tierra.

A este respecto, hay que subrayar que las constituciones vigentes en el Brasil desde 1864 han reconocido la inviolabilidad de derechos, incluido el derecho de propiedad, sin excepciones por razón de sexo, raza o estado civil. Previamente, la Constitución de 1834 garantizaba el ejercicio de los derechos de propiedad, de conformidad con los intereses de la sociedad. En la Constitución de 1988, actualmente en vigor, la propiedad es uno de los derechos y garantías fundamentales y se declara explícitamente que la tierra debe mantener su función social. Ésta es la primera Constitución brasileña que establece el derecho explícito de la mujer a la tenencia de tierras o a obtener títulos de concesión en el marco de estrategias de reforma agraria y que garantiza la igualdad entre los cónyuges (Artículos 189 y 226).

La legislación que sustenta una parte importante de la reforma agraria se inauguró con la Ley 4504/1964, el *Estatuto da Terra* (Estatuto de la Tierra), en el que se puede observar una marcada influencia del Código Civil. El Estatuto establece:

“...medidas dirigidas a promover una mejor distribución de la tierra, a través de la modificación de las reglas de propiedad y uso, con vistas a garantizar los principios de justicia social y aumentar la productividad” (Artículo 1.1).





De conformidad con el Estatuto, la reforma agraria:

“...tiene como objetivo establecer un sistema de relaciones entre los hombres, la justicia social, el progreso, el bienestar de los trabajadores rurales y el desarrollo económico del país, con la eliminación gradual de las pequeñas propiedades y de la agricultura extensiva” (Artículo 16).

La agricultura extensiva es punible con la expropiación en el interés del conjunto de la sociedad.

Dado que esta reforma agraria hacía implícitamente referencia al Código Civil, donde la jefatura masculina del hogar era la norma, esto tuvo inevitables repercusiones sobre la forma en la cual los organismos administrativos aplicaban las políticas agrarias. Dichas repercusiones quedaron reflejadas en los datos estadísticos del Censo de Reforma Agraria de 1996, que muestran un bajo porcentaje de mujeres beneficiarias de tierras. Al parecer, en el proceso de selección de beneficiarios de la reforma agraria se aplicaron diferentes criterios a la hora de contabilizar el trabajo agrícola de hombres y mujeres. Dada la subestimación e infravaloración del trabajo de la mujer, muy pocos hogares de mujeres trabajadoras rurales o encabezados por mujeres fueron seleccionados como beneficiarios. En 1986, el MIRAD, mediante decreto, ordenó al INCRA garantizar de conformidad con la ley un trato equitativo a hombres y mujeres en la asignación de los derechos de tenencia de tierras, poniendo fin a este sistema sesgado.

*Los organismos públicos relacionados con los procesos de reforma agraria son:*

*– El Instituto Brasileño de Reforma Agraria (IBRA), creado en 1964; el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INDA), que en 1966 reemplazó a la Unidad de Inspección de Reforma Agraria (SUPRA), y el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA), creado en 1970 por la fusión del IBRA y el INDA.*

*– Los programas PROTERRA (Programa de Redistribución de Tierras y de Estímulo a la Agroindustria del Norte y Nodeste), PROVALE (Programa de Redistribución y de Tierras y de Estímulo a la Agroindustria del Valle), POLOAMAZONIA (Programa de Redistribución de Tierras y de Estímulo a Amazonia) y POLONORDESTE (Programa de Redistribución de Tierras y de Estímulo a la Región Nordeste).*

*El Decreto 97766/85 instituyó el Plan Nacional para la Reforma Agraria de la Nueva República (PNRA-NR) y creó el Ministerio de Reforma Agraria y Desarrollo Agrario (MIRAD), que sobrevivió hasta 1986, año en que se trasladó la responsabilidad de la reforma agraria al Ministerio de Agricultura.*

*El INCRA fue establecido de nuevo en 1989 y fue asociado al Ministerio de Agricultura al año siguiente.*

Hasta 1986, los programas de redistribución de tierras se basaban en mecanismos que discriminaban a las mujeres e, incluso hoy en día, a pesar de la aprobación de numerosas leyes federales, estatales y municipales, y de la presión





de los movimientos sociales y las organizaciones de mujeres rurales, la inclusión de la mujer en el proceso de emancipación social y de acceso a la tierra sigue siendo precaria.

*Según el Censo de Reforma Agraria de 1996, el 85 por ciento de los beneficiarios de los planes de reforma agraria fueron hombres; las mujeres recibieron solamente el 12,62 por ciento de las propiedades o concesiones de usufructo. Esta proporción fue más baja en los estados de Ceará (8,15 por ciento) y Paraná (7,20 por ciento), estados piloto para el proyecto de Integración de la Perspectiva del Género en el Sector de la Reforma Agraria, desarrollado por FAO/INCRA en 2001 (TCP/BRA/8922). Los estados de Río de Janeiro (17,89 por ciento), Roraima (17,45 por ciento) y Paraíba (16,91 por ciento) fueron los que registraron los mayores porcentajes de mujeres rurales beneficiarias directas de la reforma agraria.*

*Según un documento distribuido por las mujeres trabajadoras rurales en la Marcha de las Margaritas —basado en datos del año 2000 recopilados por la Confederación Nacional de los Trabajadores Agrícolas (CONTAG), el Movimiento de los Sin Tierra (MST) y el Movimiento de Mujeres Trabajadoras Rurales (MMTR) — otras iniciativas han hecho aún menos por la mujer. Así, por ejemplo, sólo un escaso 7 por ciento de los beneficiarios del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) fueron mujeres y fueron también muy pocas las beneficiarias de iniciativas del Ministerio de Desarrollo Agrario, como los proyectos de Casulo, Lumiar o PROCERA (Programa de Crédito de Reforma Agraria), destinados a mejorar el acceso al crédito y a la asistencia educativa, profesional y técnica, que son recursos extremadamente importantes para los trabajadores y las trabajadoras rurales.*

La Constitución de 1988 garantiza la asignación de títulos de propiedad no negociables por 10 años y las concesiones de usufructo de la tierra, añadiendo que “el título de propiedad y la concesión de usufructo serán otorgados a hombres o mujeres, o ambos, independientemente de su estado civil, de conformidad con los términos y condiciones sancionados por la ley” (Artículo 189).

La distribución de títulos de propiedad de tierras y concesiones de usufructo conforme a los fines de la reforma agraria se basa en la “función social de la propiedad” y en la “reducción de desigualdades regionales y sociales” (Artículo 170, títulos III y VII de la Constitución relativos a asuntos económicos y financieros). La planificación y aplicación de la política agraria ha de realizarse con la participación de productores y trabajadores rurales, así como de representantes de los sectores del comercio, almacenamiento y transporte. La política agraria debe contemplar un conjunto de factores, tales como precios compatibles con los costos de producción, garantías de mercado para los productos, asistencia técnica y servicios de extensión rural, seguros agrícolas, participación cooperativa, redes de electricidad y regadío en las zonas rurales, y empoderamiento de los trabajadores rurales (Artículo 187).

Un tema fundamental, debatido por vez primera a mediados de los años noventa, fue la falta de reglamentación y de capacidad para velar por el cumplimiento del conjunto de normas constitucionales. Como resultado, se



reconoció la necesidad de apoyo legal para regular los instrumentos de la política agrícola, las prioridades, la planificación de las cosechas, el mercadeo, el abastecimiento, el acceso a mercados externos y la institución del crédito agrícola (Ley de Disposiciones Constitucionales Transitorias, Artículo 50). Se espera que esta ley incorpore una perspectiva de equidad de género en materia de política de tenencia de tierras.

La diversidad de modelos de tenencia de tierras en el Brasil requiere la adopción de leyes y políticas que contemplen los diferentes aspectos de las cuestiones relacionadas con la equidad de género. Para los asalariados rurales, mujeres y hombres, es fundamental que no haya retrocesos en las leyes laborales. Para los propietarios y propietarias, es importante simplificar los procesos de reconocimiento de la usucapión (adquisición de derechos sobre la tierra mediante su ejercicio cuando ésta no haya sido reclamada por otros propietarios y dentro de los términos establecidos por la ley). Para las trabajadoras y trabajadores sin tierra es vital que se dé inicio a las políticas de asentamiento rural.

Las Constituciones Estatales de 1989 y las Leyes Orgánicas Municipales de 1990 fueron promulgadas a partir de la Constitución Federal de 1988 e incluían normas subsidiarias que, en algunos casos, contribuían a favorecer los procesos de acceso a la tierra y de reforma agraria, complementando las políticas del Gobierno Federal. Desde 1995, en un proceso continuo y continuado de descentralización, el INCRA ha firmado acuerdos con los gobiernos estatales para instituir corporaciones responsables del cumplimiento de una serie de obligaciones administrativas que van desde asegurar que las comunidades tengan la infraestructura que necesitan hasta delimitar las parcelas y suministrar asistencia técnica y legal. Es importante subrayar que ninguna de estas actividades legales en los niveles federal y local fue emprendida en el contexto de una política pública sobre reforma agraria con perspectiva de equidad de género.

A pesar de que la Constitución Federal hace referencia explícita a los beneficiarios mediante las denominaciones específicas de “hombres” y “mujeres” (Artículo 189), una lectura atenta y cuidadosa de toda la legislación que dimana de la Constitución revela que los términos masculinos plurales usados en el idioma portugués —que pueden designar tanto a un colectivo compuesto exclusivamente por hombres como a un colectivo mixto de hombres y mujeres— actúan como una discriminación *de facto* contra la mujer.

No obstante los datos presentados hasta el momento, que reflejan una escasa presencia de mujeres entre los beneficiarios de la reforma agraria según el censo de 1996, cabe afirmar que el proceso de reconocimiento de los derechos de las mujeres sobre la tierra está experimentando paulatinos avances. Este reconocimiento ha sido expresado en los pronunciamientos del MDA y del INCRA, y la iniciativa antes mencionada para la Integración de la Perspectiva del Género en el Sector de la Reforma Agraria, apoyado por la FAO, es una manifestación inequívoca de esta preocupación. Esta iniciativa se encuadra en el contexto del Plan de Acción de la FAO para la integración de la mujer en el



desarrollo, que reitera la necesidad de incorporar una perspectiva de equidad de género en las políticas y programas de reforma agraria y eliminar las barreras legales que dificultan o impiden el acceso de la mujer a los recursos productivos.

Asimismo, cabe afirmar también que el derecho agrario ha ido evolucionando, dejando atrás el paradigma de la exclusión y caminando hacia el reconocimiento y protección del derecho de la mujer a la tierra. Para ilustrar este punto, basta con revisar el Estatuto de la Tierra, que consideraba a los hombres “jefes de hogar”, titulares del derecho a la tierra y sujetos a los que se dirigían las políticas agrarias en los siguientes términos:


“La oportunidad de acceso a la propiedad de la tierra está garantizada para todos [masculino plural], de conformidad con su función social y en los términos previstos por la presente Ley” (Artículo 2).

El Estatuto establecía el siguiente orden de preferencia para aquellos que se beneficiarían de la reforma agraria:

“I – El propietario de la tierra expropiada, siempre y cuando esté siendo cultivada directamente por él o por miembros de su familia. II – Los que trabajan en la tierra expropiada como propietarios, asalariados, aparceros o arrendatarios. III – Los agricultores cuya propiedad no alcance el tamaño de una propiedad familiar en la región. IV – Los agricultores cuya propiedad se haya comprobado que es insuficiente para el sostenimiento propio o de su familia. V – Aquéllos que estén técnicamente cualificados por las leyes actualmente en vigor, o quienes hayan demostrado tener habilidades en las actividades agrícolas. §1 En el orden de preferencias [...] se dará prioridad a los jefes de familias numerosas cuyos miembros deseen ejercer actividades agrícolas en el área en la que será distribuida la tierra. §2 Solamente los trabajadores sin tierra podrán comprar los terrenos, salvo las excepciones estipuladas por esta Ley. §3 Los propietarios rurales de tierras no podrán ser elegidos como beneficiarios de la distribución de tierras a que se refiere este Artículo, exceptuando los casos mencionados en los párrafos I, III y IV, ni lo será quien esté empleado en la función pública, empresa privada o empresa estatal semioficial o quien tenga un papel parafiscal” (Artículo 25).

En resumen, el Estatuto hacía referencia a un sujeto masculino, enfatizado por la referencia a los “jefes de familia”, que en aquel entonces —de conformidad con el Código Civil— eran los padres o los esposos. Siguiendo esta lógica, las denominaciones “todos” y “trabajadores” no se interpretaban, pues, como un plural genérico, sino como un plural masculino, reafirmando así la subordinación de la mujer.

La Constitución Federal de 1988 eliminó la discriminación contra las formas de organización familiar no contempladas por el Código Civil y terminó con el liderazgo masculino —los “jefes de hogar”— en la administración de las familias. Formalmente, estas innovaciones tuvieron repercusiones en todas las leyes de rango inferior a la Constitución, incluida la normativa en materia de acceso a la tierra. Así, de conformidad con la Constitución Federal, el INCRA



afirmó el derecho de hombres y mujeres a beneficiarse de igual manera de la reforma agraria, si bien, en la práctica, se siguió dando preferencia a las familias encabezadas por hombres y a solicitantes con experiencia agraria, criterios que jugaban en contra de la participación igualitaria de las mujeres. El Decreto 3509/2000, aprobado por la nueva estructura del INCRA, definía como sigue el nuevo modelo de administración:

“[su] principio básico es la introducción de un nuevo paradigma de administración en el INCRA, dirigido hacia la consecución de resultados y enfocado hacia los clientes / ciudadanos. La traducción de este principio en una realidad exigirá el establecimiento de un servicio público eficiente, eficaz, flexible, transparente, cualificado y con un alto grado de profesionalidad” (INCRA, 2000).

En términos jurídicos formales, las mujeres son, pues, sujetos receptores de todo el amplio conjunto de derechos asociados a la participación en los programas de reforma agraria, incluido el acceso a la tierra, a la capacitación y a otros recursos necesarios para convertirse en ciudadanas rurales productivas. Sin embargo, la eficacia social de las normas que amparan estos derechos es algo muy diferente. En otras palabras, entre el reconocimiento de estos derechos y su ejercicio media una brecha que las mujeres rurales aún deben salvar.

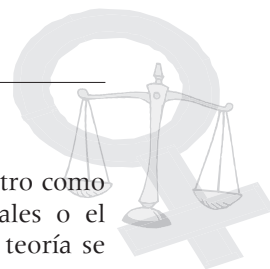
En un proceso paralelo, en el contexto del nuevo modelo del INCRA centrado en los clientes, hay que abandonar la gramática masculina y reemplazar el enfoque de reforma agraria concebido para los jefes de hogar varones por una perspectiva que reconozca de igual manera a hombres y a mujeres como clientes, ciudadanos y jefes de hogar, conforme a lo establecido en la Constitución Federal de 1988.

### ► **Obstáculos a la reivindicación de los derechos de las mujeres rurales**

De acuerdo con los datos de 1997, el 20,1 por ciento de la población femenina económicamente activa está empleado en actividades agrícolas, el segundo sector más común de actividad económica de la mujer. Aproximadamente el 81 por ciento de las mujeres involucradas en actividades agrícolas no recibe ninguna remuneración por ninguno de los trabajos que realiza, en contraste con el 26,3 por ciento de los hombres en situación similar<sup>4</sup> (IBASE, 2000).

En la actualidad existe una mayor conciencia acerca de los propios derechos, lo que hace que las mujeres hayan empezado a exigir un reconocimiento de

<sup>4</sup> Aproximadamente el 39 por ciento de las mujeres que trabajan en la agricultura se definen a sí mismas como “trabajadoras no remuneradas” y el 41,8 por ciento como “trabajadoras en la producción para consumo doméstico”.



hecho de derechos como el acceso a la propiedad de la tierra, el registro como productoras rurales por organismos estatales, municipales y federales o el acceso al crédito. Esta nueva conciencia y voluntad de hacer que la teoría se transforme en realidad ha sido el resultado de la divulgación de las normas constitucionales y de las recomendaciones de las conferencias internacionales por iniciativa casi exclusiva de asociaciones de mujeres en el seno de sindicatos de trabajadores y productores rurales y otras organizaciones similares.

Es preciso concienciar a los funcionarios públicos responsables de la formulación y aplicación de políticas en materia de tierras y agricultura sobre los obstáculos relacionados con la tenencia de tierras a los que se enfrentan las mujeres para poder contribuir a eliminarlos. Hace falta, por tanto, formación y compromiso de las organizaciones gubernamentales, sindicatos y empresas para salvaguardar y promover los derechos de hombres y mujeres. La capacitación tiene que ser apropiada y accesible a la mujer, y debe tomar en consideración la necesidad de modificar prácticas y costumbres discriminatorias. Para que las políticas en materia de tierras sean verdaderamente eficaces, es esencial que contemplen la participación en el proceso de planificación y ejecución de las mujeres rurales, quienes han luchado durante años por tener acceso a la tierra.

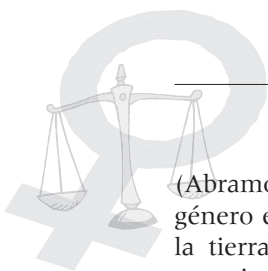
### El acceso a la tierra

El reconocimiento jurídico formal de un conjunto de derechos no necesariamente determina la transformación de las prácticas y costumbres sociales vigentes. Sin embargo, no se puede desestimar el impacto que, desde la Constitución de 1998, ha tenido la reforma legislativa en el Brasil, al eliminar disposiciones discriminatorias por razón de sexo. El acceso a la tierra hoy día puede darse según cualquiera de las modalidades que figuran a continuación:

- ▶ compra
- ▶ donación
- ▶ posesión
- ▶ sucesión por fallecimiento
- ▶ sucesión *inter vivos* en caso de separación marital
- ▶ usucapión
- ▶ adjudicación a través de la reforma agraria

En ninguno de estos casos hay restricciones, en teoría, para el acceso de la mujer a la tierra. Sin embargo, los datos estadísticos disponibles ponen de relieve que los hombres, a diferencia de las mujeres, cuentan con una elevada representación entre los productores rurales.

Si bien es verdad que la forma en que se recopilan los datos —basada en una metodología que intenta identificar solamente a los jefes de familia, es decir, a los hombres— puede ser una de las causas de esta diferencia, también es indudable que existen impedimentos generales al acceso equitativo a la tierra



(Abramovay y Ruas, 2000: 40)<sup>5</sup>. La ausencia de una perspectiva de equidad de género es notable en las políticas públicas diseñadas para promover el acceso a la tierra, así como también lo es la falta de información disponible en los organismos oficiales sobre los derechos constitucionales de la mujer y los compromisos que al respecto el Brasil ha asumido en las últimas conferencias internacionales. Los documentos fruto de la Convención de 1979 sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer apenas han sido divulgados por los organismos oficiales, una omisión cuyo peso es aún mayor dada la fuerza de las costumbres locales que tienen influencia sobre los trabajadores rurales y sobre las actividades de las instituciones gubernamentales.

Las mujeres hacen frente además a obstáculos culturales en la forma en que se establecen las disposiciones administrativas sobre la reforma agraria, en las actitudes y prácticas de los funcionarios responsables de la aplicación de estas disposiciones, y en el proceso de selección de posibles beneficiarios. Al respecto, se puede afirmar que el criterio de selección del INCRA para identificar a los beneficiarios de los procesos de la reforma agraria constituye la primera dificultad que encuentran las mujeres para tener acceso a la tierra. Las estadísticas revelan que la mayoría de quienes figuran en la lista de potenciales beneficiarios son hombres, una prueba evidente de las dificultades que han de superar las mujeres. Además, una gran mayoría de mujeres, casadas o solteras, figuran en las encuestas como dependientes de los hombres seleccionados, por lo que, en general, solamente las viudas, las mujeres separadas o las mujeres mayores pueden tener alguna esperanza de ser mencionadas en la lista con su propio nombre y no como dependientes. Aunque no es obligatorio por ley, la persona seleccionada tiene la opción de solicitar la inclusión de su cónyuge, lo que representa un avance respecto a las leyes anteriores, que incluían sólo a los hombres en los registros.

Por otro lado, en todo el cuerpo legislativo en materia de políticas de tierras hay sólo escasas y esporádicas menciones a la equidad de género. En aquellas ocasiones en que aparece citada, se presenta de forma genérica y sin aportes financieros que permitan poner en marcha programas específicos.

*El formulario de solicitud del Sistema de Información sobre Proyectos de Reforma Agraria (SIPRA) resume los criterios de calificación de la encuesta. Los solicitantes deben presentar una serie de documentos, entre ellos, certificados de nacimiento o de matrimonio. Cuando las mujeres trabajadoras consiguen obtenerlos, deben someterse a un proceso de selección basado principalmente en las disposiciones del Estatuto de la Tierra (en especial el Artículo 25, que define quién puede ser elegido beneficiario de la reforma agraria) y la Ley Agraria (Ley 8629/93, que regula las normas constitucionales sobre reforma agraria).*

<sup>5</sup> Se estima que hay unos 4 millones potenciales de hogares solicitantes de tierra en el marco de la reforma agraria.



*La cuestión de la documentación fue sometida a discusión en una serie de seminarios realizados como parte del proyecto de Perspectiva del Género en el Sector de Reforma Agraria, en ejecución en los estados de Ceará y Paraná. Aproximadamente el 45 por ciento de las mujeres trabajadoras rurales no tienen ningún documento formal. El MST ahora está haciendo campañas para que las mujeres obtengan sus documentos.*

Respecto a las actitudes y prácticas que se interponen al ejercicio del derecho de acceso a la tierra por parte de la mujer, hay que señalar que no pueden ser atribuidas solamente a los funcionarios gubernamentales. El proceso de selección se rige formalmente criterios legales supuestamente democráticos, neutrales e igualitarios. Además de los criterios legales, el proceso de selección contempla una fase subjetiva, basada también a su vez en prácticas al menos aparentemente democráticas. Una comisión formada por representantes gubernamentales y de movimientos de trabajadores rurales seleccionan, de entre las candidatas y candidatos que satisfacen los requisitos legales y burocráticos, a quienes finalmente se beneficiarán del proyecto de reforma agraria. A pesar de los principios democráticos que han inspirado el establecimiento de una comisión de selección integrada por representantes del Estado y de los movimientos sociales, el bajísimo índice de mujeres beneficiarias indica que hay exclusión en la aplicación de los criterios legales y en el proceso de selección de la comisión mixta.

Un análisis de las dinámicas de poder y la división de roles de hombres y mujeres en el seno de las propias familias rurales podría proporcionar algunas claves para lograr una comprensión más amplia de los resultados conservadores de estos procesos de selección. Asimismo, se espera que mediante la Resolución 6/2001, el MDA incluya una perspectiva de equidad de género en sus instrumentos administrativos e inserte automáticamente los nombres de las trabajadoras en la *Nota del Productor Rural* a fin de establecer los derechos de hombres y mujeres, casados o en uniones de hecho, de forma directa, en lugar de tener que recurrir a la consulta previa de una de las partes.

### **El acceso al crédito**

De conformidad con la Constitución Federal, la “toma de decisiones sobre políticas de crédito, monetarias, seguros y transferencia de activos es prerrogativa de la Unión” (Artículo 22, Título VII). Esto no impide a los gobiernos de los estados establecer sus propias líneas de crédito, ni crear cooperativas de crédito, siempre y cuando sean conformes a las directrices del Banco Central. La Constitución no discrimina entre hombres y mujeres en el acceso al crédito. Establece que la ley elaborará directivas y formulará las bases para un desarrollo nacional equilibrado y que la política agrícola deberá tomar en consideración los instrumentos fiscales y de crédito (Artículos 174 y 187). Este “desarrollo equilibrado” se podría entender como una oportunidad de definir el desarrollo en función de una política de tierras y agrícola diseñada para eliminar la discriminación regional y social, incluida la discriminación por razones de sexo y de raza.





Históricamente, el crédito agrícola ha beneficiado a los grandes terratenientes sin que esto se haya traducido en mejoras en la producción de alimentos o en la eliminación de carencias sociales y regionales, ni haya servido para satisfacer las demandas de tierra por parte de los trabajadores rurales o para detener la migración del campo hacia la ciudad.

*El INCRA estableció los siguientes programas para mejorar el acceso de hombres y mujeres a la tierra y los recursos productivos:*

- Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF), 1996;
- Programa de Crédito para la Reforma Agraria (PROCERA), 1997;
- Proyecto Lumiar (asistencia técnica y capacitación para hogares reasentados), 1997;
- Programa Nacional para la Educación en la Reforma Agraria, 2000.

*El PRONAF fue diseñado para beneficiar a trabajadores rurales, pequeños propietarios y jefes de familia —hombres y mujeres— asentados en terrenos adjudicados por la reforma agraria. Sin embargo, las mujeres apenas se han beneficiado. Un estudio de IBASE demostró que “casi todos los beneficiarios son hombres (93 por ciento)”. Según la documentación del INCRA, este proyecto fue una iniciativa de asentamiento descentralizada, realizada en colaboración con los gobiernos municipales.*

La *Banca da Terra* (Banco de Tierras) es un importante programa de financiación estatal establecido de conformidad con la Ley Complementaria 93/98. Su propósito es ayudar a los pequeños agricultores a superar las dificultades que encuentran para acceder al crédito. Su decreto reglamentario define —usando el plural masculino genérico— quiénes se pueden beneficiar de la financiación, a saber: i) los trabajadores rurales sin tierra, de preferencia trabajadores asalariados, aparceros, pequeños propietarios y arrendatarios que puedan acreditar una experiencia de al menos cinco años en actividades rurales, y ii) propietarios de parcelas que demuestren que son incapaces de generar ingresos suficientes para su propio sustento o el de sus familias (Artículo 5). Nos encontramos, una vez más, ante un requisito que es más probable que cumplan los trabajadores rurales hombres y no las mujeres: la exigencia de contar con una experiencia agrícola de cinco años se acredita mediante nóminas y registros de trabajo, o declaraciones de cooperativas agrícolas, asociaciones o sindicatos de trabajadores rurales.

En vista de lo anterior, cabe afirmar que las mayores posibilidades de los hombres de tener acceso al crédito, tienen como consecuencia que las mujeres —en su papel de esposas— se vean privadas de este beneficio. Sus firmas ni siquiera son necesarias cuando sus esposos o parejas aceptan un compromiso de crédito. Sin una política claramente definida destinada a ampliar el acceso de la mujer a la tierra y al crédito, los beneficios de la *Banca da Terra* estarán restringidos a los hombres, con lo que las mujeres quedarán excluidas una vez más.

La mayor facilidad de acceso al crédito por parte de los hombres puede ser también consecuencia del método de recopilación de los datos de las encuestas que, como hemos expuesto anteriormente, de nuevo privilegia a los hombres. Como beneficiarios oficiales de la tierra en la reforma agraria, son los hombres





quienes reciben los préstamos para la administración de la tierra y son ellos también quienes se comprometen a pagar los préstamos. Según el derecho civil brasileño, los hombres y las mujeres casados necesitan el consenso de sus cónyuges para poder tener acceso al crédito. Sin embargo, en el caso de crédito rural, este requisito no es necesario aun cuando los beneficios y obligaciones que se derivan de dicho crédito estén asociados a la parcela y no solamente a la persona titular del préstamo.

La experiencia local demuestra que es posible adaptar los programas de crédito a los agricultores pobres dando prioridad a los que sufren una mayor exclusión, en este caso las mujeres. Si tales programas fueran promovidos por el Foro Nacional de Secretarios de Agricultura, en alianza con el INCRA y los gobiernos estatales, el modelo podría difundirse y enraizarse en la práctica social, como ha sucedido en el caso de la CONTAG y el MST, que han desarrollado estrategias para influir en los programas gubernamentales de crédito (Couto, 1998).

*Entre 1995 y 1997, la Secretaría Agrícola del Distrito Federal de Brasilia aprobó el Programa de Pequeños Productores Rurales, que otorgaba crédito sin requerir los documentos oficiales que normalmente exigen las instituciones bancarias, como los títulos de propiedad.*

*Un 40 por ciento de los agricultores participantes en el programa eran propietarias o propietarios de tierras que, no obstante, carecían de documentos legales que lo acreditaran. La prueba de la tenencia fue acreditada por la Empresa de Asistencia Técnica Rural (EMATER) mediante un certificado en el que se declaraba que habían estado trabajando sus tierras por cinco años.*

*El programa facilitaba crédito y asistencia técnica y ayudaba a comercializar los productos. Aun cuando no tenía una política clara sobre la equidad de género, el programa ayudó a las pequeñas agricultoras en la producción doméstica de dulces para la venta comercial.*

En la actualidad, desde un punto de vista legal, los hombres y las mujeres tienen que satisfacer los mismos requisitos para poder tener acceso al crédito. A pesar de que la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer han efectuado recomendaciones sobre la necesidad de apoyar de manera específica a la mujer rural para que pueda tener acceso al crédito, la ausencia de una perspectiva de género en las políticas públicas ha impedido la creación de los mecanismos compensatorios necesarios para lograr este objetivo.

La falta de formación de las mujeres en materia de planificación financiera, gestión de recursos y comercio, entre otras cosas, junto con mecanismos discriminatorios —incluso en el seno de la unidad familiar—, representan una serie de obstáculos que hay que eliminar si de verdad se quiere promover el empoderamiento de las mujeres rurales. Además, para acceder al crédito las mujeres tienen que seguir un itinerario burocrático difícil, con trámites en



muchos casos obsoletos y a los que no están acostumbradas, y deben tratar con agentes financieros, que, en muchos casos, siguen considerando a los hombres como los únicos jefes de la familia y propietarios de la tierra.

Hay casos aislados de mujeres que obtienen créditos de sus entidades municipales, bancos estatales o cooperativas, que podrían servir de ejemplo y modelo a las organizaciones de mujeres, el sistema financiero y los funcionarios de institutos de crédito rural. Es necesario impartir formación a los agentes financieros —en todos los niveles de administración y operaciones— para concienciarlos sobre el derecho de la mujer al crédito, de manera que también ellos puedan contribuir así a eliminar los obstáculos que le impiden a la mujer solicitar préstamos<sup>6</sup>.

Para acabar hay que mencionar un factor cultural que limita el acceso femenino al crédito rural y que no debe pasarse por alto: la renuencia de las mujeres a considerar el crédito como una opción viable. A pesar de ello, una serie de estudios realizados por la FAO (1995) en varios países, entre ellos el Brasil, indican que los préstamos otorgados a mujeres tienen una alta tasa de recuperación.

### **Acceso a la asistencia técnica y a la capacitación**

La Constitución Federal prevé la planificación y ejecución de una política agraria de asistencia técnica y extensión rural (Artículo 187, IV). La Ley de Disposiciones Constitucionales Transitorias estipula asimismo la creación del Servicio Nacional de Aprendizaje Rural (SENAR), que debe funcionar sin injerencias de otros organismos públicos que operan en este ámbito (Artículo 62).

Se ha observado que los programas de capacitación y extensión rural tienden a reforzar los roles tradicionales de las mujeres, promoviendo actividades que constituyen una extensión de las labores domésticas, sin reconocer sus actividades productivas o su necesidad de formación profesional. Con frecuencia, estos programas de capacitación para mujeres —ya sean promovidos por el Gobierno o por sindicatos y cooperativas rurales— ofrecen, por ejemplo, cursos de corte y confección, bordado y cocina, y otras habilidades similares consideradas de interés femenino, en vez de ofrecer la formación realmente necesaria para mantener actividades de producción rural. Además, estos programas no toman en consideración la diversidad y amplitud de las actividades productivas que cuentan con la participación de la mujer.

Por último, tampoco hay que olvidar que carecemos de datos que midan el acceso de la mujer a tecnologías que faciliten su trabajo, mejoren su productividad y les permitan así disponer de tiempo para realizar actividades comunitarias.

<sup>6</sup> Por ejemplo, en el Estado de Ceará, sólo el 5,4 por ciento de los beneficiarios del PRONAF son mujeres. En el Brasil en su conjunto, apenas un 8,2 por ciento de beneficiarios de PROGER (Programa de Generación de Ingresos) son mujeres.



## **Participación de la mujer en organizaciones y en la toma de decisiones**

Incluso en aquellos países donde los indicadores de educación son más altos para las mujeres que para los hombres —como en el Brasil, Costa Rica, Panamá y Uruguay—, la participación femenina en puestos de responsabilidad dentro de las organizaciones productivas no refleja esta situación positiva (FAO, 1993: 61). Un trabajo de investigación realizado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en 1991 puso de relieve la ausencia total o la baja representación de mujeres no sólo en organismos estatales sino también en asociaciones civiles, como el Colegio de Abogados Brasileños y la Asociación Brasileña de Industriales.

En varios estudios llevados a cabo para examinar la participación femenina en sindicatos y partidos políticos se recomendó introducir una política de cuotas —una gran novedad en las últimas dos décadas— a fin de facilitar la incorporación de la mujer en estos ámbitos (Delgado, 1997; Neves, 1995, entre otros). Al principio de los años noventa, la CUT decidió fijar en un 30 por ciento, como mínimo, la cuota de mujeres en los órganos directivos. Esta decisión pretendía servir como ejemplo a los sindicatos afiliados para que procedieran de la misma forma, ya fuera en áreas urbanas o rurales. La representación femenina en los puestos directivos de los sindicatos es bastante baja, especialmente en las zonas rurales. Las mujeres están ejerciendo presiones para obtener posiciones de poder en sindicatos y movimientos rurales como el MST, así como en grupos de asentamientos y pequeños agricultores. En 1995 también el Congreso Nacional aprobó normas que exigían que los partidos políticos incluyeran en sus listas al menos un 30 por ciento de candidatas mujeres.

La participación de las mujeres rurales en movimientos y sindicatos ha aumentado en todo el país. Mediante sus propios canales de comunicación —sobre todo, publicaciones que se distribuyen a través de las redes sindicales y del movimiento autónomo de mujeres— se promueve la celebración de reuniones y seminarios. Gracias a estos encuentros, apoyados en muchos casos por organizaciones no gubernamentales y locales, tales como los Consejos estatales y municipales para la Condición de la Mujer, se está asistiendo a un intercambio estimulante entre mujeres de las zonas rurales y urbanas. Como consecuencia, ha habido un aumento significativo del número de afiliadas a los sindicatos, que ahora suman más de dos millones de mujeres en las áreas rurales (FAO, 1994).

## **Derecho consuetudinario y barreras culturales**

El hecho de que la gran mayoría de mujeres trabajadoras rurales no reciban ningún tipo de remuneración impide su acceso a los derechos que les corresponden. En el Brasil, como en casi todos los países de la región, hay un gran desconocimiento de los derechos efectivamente reconocidos por la legislación,



tales como, por ejemplo, los derechos relacionados con la reforma agraria, lo que contribuye a la exclusión de la mujer. Las normas consuetudinarias discriminatorias se reflejan, en su mayor parte, en los valores expresados en el derecho brasileño antes de la Constitución Federal de 1988.

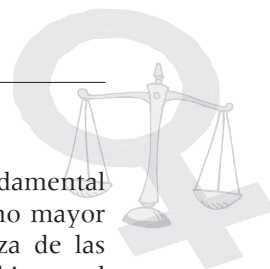
En las áreas rurales, las normas consuetudinarias y la concepción ideológica que inspiraron el Código Civil parecen ejercer una fuerte influencia en la organización familiar y en otras esferas de la vida social. La potestad del marido como jefe de familia y jefe del hogar es un hecho indiscutible para muchos hombres y mujeres rurales, así como para los técnicos que allí trabajan. La larga vigencia de un marco jurídico que ha legitimado la relación de superioridad del hombre sobre la mujer ha marcado profundamente el pensamiento y el comportamiento de la ciudadanía brasileña. Esta concepción jerárquica y patriarcal sigue estando presente en la práctica diaria y en las decisiones judiciales. Se apoya en un derecho consuetudinario inspirado en normas sociales y en una interpretación de la ley que confiere legitimidad “natural” a sistemas de sucesión y al derecho de acceso a la tierra.

Los movimientos de mujeres, incluidos los sindicatos y a los grupos de mujeres trabajadoras, consideran que la tradición de superioridad jerárquica y dominio masculino han prevalecido durante demasiado tiempo en la sociedad (Moura, 1978; Carneiro, 1996). El peso del derecho consuetudinario —derivado de normas culturales, de la interpretación discriminatoria de las leyes estatales después de 1988, o de la aplicación de las leyes anteriores a dicha fecha— debe ser considerado un impedimento que ha de ser neutralizado o eliminado por las instancias gubernamentales responsables de promover la reforma agraria.

La capacidad de ejercer derechos depende, entre otras cosas, de que exista una correspondencia entre los derechos formales o legales proclamados por el Estado y las costumbres, valores y comportamientos sociales. El proceso de la reforma agraria, que, a través de la política de asentamiento diluye el concepto de propiedad de la tierra, también debería diluir la supremacía del poder jerárquico masculino e incorporar el reconocimiento de los derechos de la mujer.

### ► **Propuestas de carácter legislativo e institucional y estrategias de cambio**

Si se analiza la legislación brasileña en general y el derecho agrario en particular, se observa que hasta 1988 las leyes oscilaban entre una retórica discriminatoria contra la mujer y un tono neutral, asexual. Desde 1988, las leyes brasileñas se han caracterizado por un discurso asexual, neutral o una retórica igualitaria. La invisibilidad de las mujeres como individuos titulares de derechos se mantiene ahora tácitamente dentro de esta retórica aparentemente neutral, permitiendo que se perpetúen las prácticas discriminatorias.



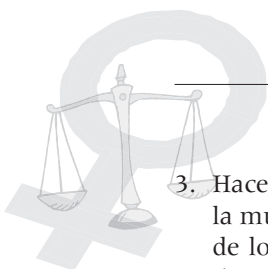
Al concebir propuestas específicas para una reforma legislativa, es fundamental dar prioridad a la situación de las mujeres rurales, quienes, en mucho mayor grado aún que las mujeres urbanas, deben hacer frente a la fuerza de las costumbres discriminatorias. Ahora bien, las recomendaciones de cambios en el derecho agrario deben situarse en un marco jurídico sistemático y de visión integral. Es imprescindible que el mismo paradigma legislativo opere en todo el sistema jurídico y en todas las áreas de la ley, incluidas las referentes a las prácticas institucionales y las decisiones judiciales. En el Brasil, este esfuerzo todavía no se ha realizado. Ni el Código Civil ni el Código Penal han sufrido enmiendas desde que se promulgó la Constitución de 1988 si bien, en el momento de elaboración de este estudio, se han presentado ante el Congreso Nacional propuestas de reforma.

Los cambios legislativos deben conectarse con políticas públicas que garanticen la eficacia de la ley igualitaria. A este fin, deberían organizarse campañas de información y divulgación de la ley y de su interpretación, que incluyan actividades de formación destinadas a las trabajadoras y trabajadores rurales, así como a los equipos de técnicos y funcionarios responsables de los programas de reforma agraria. Asimismo, deberían establecerse mecanismos para supervisar y controlar la aplicación y cumplimiento de la ley, basados en estudios e investigaciones que confirmen su eficacia.

En vista de que se están produciendo cambios en los procedimientos pero no en las mentalidades, que continúan discriminando a la mujer, los planes de reforma agraria deberían incluir una serie de disposiciones para promover el empoderamiento de las mujeres. Es imprescindible incluir explícitamente estas propuestas a fin de asegurar que los técnicos, planificadores y diseñadores de políticas de desarrollo y promoción de la mujer sepan dónde existen brechas aún por colmar entre los derechos formales, teóricos y su real y efectivo ejercicio. Con el objetivo de facilitar la integración de las mujeres rurales como beneficiarias de la reforma agraria, se presentan las propuestas legislativas e institucionales que figuran a continuación:

### **Propuestas de cambios legislativos**

1. Enmendar el *Estatuto da Terra* y las leyes sucesivas a fin de incluir de manera explícita los términos específicos de “mujeres” y “hombres” en lugar del plural masculino genérico, e incluir asimismo formas masculinas y femeninas en la definición de los beneficiarios y beneficiarias de la reforma agraria. Eliminar toda expresión lingüística que dé a entender que los jefes de familia son exclusivamente hombres, ya que esto obstaculiza el ejercicio del derecho de las mujeres a la tierra, así como su acceso al crédito, a la formación, y a la representación política.
2. Derogar todas aquellas leyes que, aun siendo neutrales en su redacción, puedan representar un obstáculo para las mujeres, impidiendo, por ejemplo, su acceso al crédito.



3. Hacer obligatoria la mención del cónyuge, o de la pareja (del hombre o de la mujer) en una unión de hecho estable, como beneficiarios o beneficiarias de los procesos de reforma agraria y en las disposiciones sobre tenencia de tierras, como ya sucede en varios países de la región latinoamericana.
4. Simplificar los requisitos burocráticos, especialmente aquellos que son más difíciles de satisfacer por parte de las mujeres, de conformidad con el Artículo 4 de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.
5. Evaluar la viabilidad de codificar el derecho agrario en un único cuerpo constituido en torno a la promoción de la equidad de género.
6. Modificar la formulación de los documentos del MDA/INCRA, con vistas a identificar y eliminar conceptos que puedan reforzar la discriminación.

### Propuestas de cambios institucionales

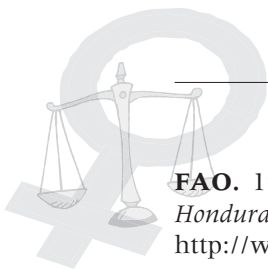
1. Ampliar el diálogo con las mujeres que operan dentro de los movimientos de trabajadoras rurales, intentando comprender sus peticiones y estableciendo directrices para satisfacerlas. Animar a las instituciones sociales y estatales a tomar en consideración las demandas de la *Marcha das Margaridas*.
2. Ampliar el diálogo con las trabajadoras rurales en los asentamientos del INCRA, intentando comprender su situación real, sus dificultades y sus sugerencias para permitirles el acceso a los beneficios de la reforma agraria.
3. Elaborar materiales educativos para divulgar y dar a conocer los derechos que hombres y mujeres pueden reivindicar en el ámbito de la reforma agraria.
4. Impartir formación a los funcionarios del Estado sobre la aplicación de la ley y supervisar la eficacia de dicha aplicación.
5. Realizar estudios e investigaciones cuantitativas y cualitativas que permitan obtener un panorama claro de la situación de las mujeres rurales, haciendo especial hincapié en contabilizar el acceso real que éstas tienen a los programas de reforma agraria, su contribución efectiva al desarrollo de los asentamientos y los obstáculos que impiden el ejercicio de sus derechos en el proceso de reforma agraria.



## ► Referencias

- Abramovay, M. y Ruas, M.** 2000. *Companheiras de luta ou 'coordenadoras de panelas'? As relações de gênero nos assentamentos rurais*. UNESCO/MDA/ UNICEF/Ministério da Saúde/UNAIDS, Brasília.
- Ardailon, D. y Debert, G.** 1987. *Quando a vítima é mulher*. CNDM (Conselho Nacional dos Direitos da Mulher)/Ministério da Justiça, Brasília.
- Barsted, L.L.** 1999. As mulheres e os direitos civis. En CEPIA *Coleção traduzindo a legislação com a perspectiva de gênero*. Rio de Janeiro, Brasil.
- Carneiro, M.J.** 1996. *Memória, esquecimento e etnicidade na transmissão do patrimônio familiar*. ANPOCS, Brasil.
- Carneiro, M.J.** 1997. Política pública e agricultura familiar: Uma leitura do PRONAF. *Estudos – Sociedade e Agricultura*, n.º 8. UFRJ, Rio de Janeiro, Brasil. (mimeo)
- Couto, A.M.** 1998. A viabilização de uma cooperativa de crédito – O caso CRESOL/BASER (Sistema de cooperativas de crédito rural com interação solidaria) no sudoeste do Parana. En EMBRAPA/Ministerio da Agricultura *Agricultura Familiar: Desafios para a sustentabilidade*. Aracaju, Segipe, Brasil.
- Deere, C.D. y Leon, M.** 2000. *Género, propiedad y empoderamiento: Tierra, estado y mercado en América Latina*. Bogotá, Tercer Mundo.
- FAO.** 1989. *Plan de Acción para la Integración de la Mujer en el Desarrollo (1989–1995)*. Roma.
- FAO.** 1990. *Informe de la mesa redonda regional sobre búsqueda de mecanismos jurídicos que posibiliten la participación de la mujer en el desarrollo rural*. Santiago de Chile.
- FAO.** 1993a. *Mujeres rurales de América Latina y el Caribe. Hacia la construcción de una red de instituciones y organismos de apoyo*. Santiago de Chile.
- FAO.** 1993b. *Municipio rural, participación popular e instituciones de apoyo a los pequeños agricultores*. Roma.
- FAO.** 1994a. *La situación jurídica de la mujer rural en diecinueve países de América Latina*. Roma (disponible en el sitio <http://www.fao.org/DOCREP/U5615s/U5615s00.htm>).
- FAO.** 1994b. *Informe del seminario taller subregional sobre la participación de la mujer en el desarrollo rural y la descentralización*. Caracas.
- FAO.** 1995a. *Plan of Action for women in development (1996–2001)*. (C 95/14/SUP/1). Roma.
- FAO.** 1995b. *Looking towards Beijing '95. Rural women in Latin America and the Caribbean: situation, perspectives and proposals*. Santiago de Chile.
- FAO.** 1995c. *Informe del seminario taller subregional sobre la participación de la mujer en el desarrollo rural y la descentralización*. Santiago de Chile.
- FAO.** 1997. *Género: la clave para el desarrollo sostenible y la seguridad alimentaria. Plan de acción para la mujer en el desarrollo, 1996-2001*. Roma (disponible en el sitio <http://www.fao.org/docrep/005/Y3969S/y3969s00.HTM>).





**FAO.** 1998. *Aspectos jurídicos en el acceso de la mujer rural a la tierra en Cuba, Honduras, Nicaragua y República Dominicana*. Roma (disponible en el sitio <http://www.fao.org/sd/SPdirect/WPan0033.htm>).

**FLACSO.** 1991. *Mulher em dados no Brasil*. Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

**Hermann, J. y Barsted, L.L.** 1995. *O judiciário e a violência contra a mulher. A ordem legal e a (des) ordem familiar*. Rio de Janeiro, Brasil, CEPIA.

**IBASE.** 1999. *Observatório da cidadania* n.º 3. Rio de Janeiro, Brasil.

**IBASE.** 2000. *Observatório da cidadania* n.º 4. Rio de Janeiro, Brasil.

**INCRA.** 1994. *Seminário nacional sobre capacitação em apoio aos assentamentos de reforma agrária*. Fortaleza, Brasil. Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (mimeo).

**INCRA.** 1998. *I censo da reforma agrária do Brasil*. Ministério Extraordinário de Política Fundiária/ INCRA/CRUB/UNB, Brasília. Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria.

**INCRA.** 2000. *Balanço da reforma agrária e da agricultura familiar*. Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário, Brasília. Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria.

**MIRAD/INCRA.** 1964. *Estatuto da terra – Ley 4.504/64*. Ministerio de Reforma Agraria y Desarrollo Agrario/ Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria.

**Moura, M.** 1978. *Os herdeiros da terra*. San Pablo, Brasil, Hucitec.

**NACIONES UNIDAS.** 1985. *Informe de la Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas sobre la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz*. Nairobi

**NACIONES UNIDAS/CEPAL.** 1993. *Agenda 21 – Resumo – Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento*. Río de Janeiro, Brasil. Naciones Unidas/Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

**Neves, D.P.** 1998. O econômico e o familiar: Interdependências, potencialidades e constrangimentos. En EMBRAPA/Ministério da Agricultura *Agricultura familiar: Desafios para a sustentabilidade*. Aracaju, Sergipe, Brasil.

**Neves, M.** 1995. *Trabalho e cidadania. As trabalhadoras de contagem*. Petrópolis, Brasil, Vozes.

**PNUD/IPEA.** 1996. *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil*. Brasília. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Instituto de Investigación Económica Aplicada.

**PNUD/ONU.** 1985. *Informe sobre Desarrollo Humano*. México. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Naciones Unidas.

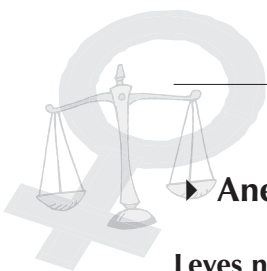




## ► Anexo 1

### Siglas

<b>CDR</b>	Consejo de Desarrollo Rural
<b>CNDM</b>	Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer
<b>CONTAG</b>	Confederación Nacional de los Trabajadores Agrícolas
<b>CUT</b>	Central Sindical Única de los Trabajadores
<b>FAO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
<b>FLACSO</b>	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
<b>FUNRURAL</b>	Fondo de Asistencia y Previsión del Trabajador Rural
<b>IBRA</b>	Instituto Brasileño de Reforma Agraria
<b>IDG</b>	índice de desarrollo relativo al género
<b>IDH</b>	índice de desarrollo humano
<b>INCRA</b>	Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria
<b>INDA</b>	Instituto Nacional de Desarrollo Agrario
<b>IPG</b>	índice de potenciación de género
<b>MDA</b>	Ministerio de Desarrollo Agrario
<b>MIRAD</b>	Ministerio de Reforma Agraria y Desarrollo Agrario
<b>MMTR</b>	Movimiento de Mujeres Trabajadoras Rurales
<b>MST</b>	Movimiento de los Sin Tierra
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>POLOAMAZONIA</b>	Programa de Redistribución de Tierras y de Estímulo a Amazonia
<b>POLONORDESTE</b>	Programa de Redistribución de Tierras y de Estímulo a la Región Nordeste
<b>PROCERA</b>	Programa de Crédito para la Reforma Agraria
<b>PRONAF</b>	Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar
<b>PROTERRA</b>	Programa de Redistribución de Tierras y de Estímulo a la Agroindustria del Norte y Nordeste
<b>PROVALE</b>	Programa de Redistribución de Tierras y de Estímulo a la Agroindustria del Valle
<b>SENAR</b>	Servicio Nacional de Aprendizaje Rural
<b>SUPRA</b>	Superintendencia de Reforma Agraria



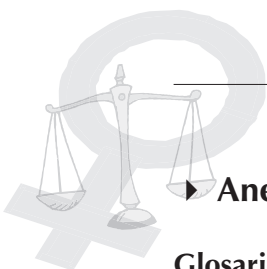
## ► Anexo 2

### Leyes nacionales e internacionales consultadas

<b>1850</b>	Ley 601. Ley de Tierras.
<b>1916 y enmiendas sucesivas.</b>	Código Civil brasileño.
<b>1943 y enmiendas sucesivas.</b>	Refuerzo de Leyes Laborales.
<b>1948</b>	Declaración Universal de Derechos Humanos, Naciones Unidas.
<b>1962</b>	Ley 4121. Estatuto Civil de la Mujer Casada.
<b>1964</b>	Ley 4504. Estatuto de la Tierra.
<b>1966</b>	Ley 4947. Establece las normas de la ley agraria.
<b>1966</b>	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
<b>1966</b>	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
<b>1969</b>	Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica.
<b>1979</b>	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Naciones Unidas.
<b>1988</b>	Constitución de la República Federativa del Brasil.
<b>1990</b>	Plan de Acción de la FAO para la integración de la mujer al desarrollo.
<b>1992</b>	Programa 21. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.
<b>1993</b>	Ley 8629. Ley Agraria.



<b>1993</b>	Declaración y Programa de Acción de Viena. Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Naciones Unidas.
<b>1994</b>	Plan de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo.
<b>1998</b>	Ley Complementaria 93 sobre el Fondo de Tierras y de Reforma Agraria – Banco de Tierras.
<b>2000</b>	Decreto 3475. Regula la Ley Complementaria 93/98.
<b>2000</b>	Decreto 3508 del Consejo Nacional para el Desarrollo Rural Sostenible (CNDRS).
<b>2001</b>	Resolución n.º6 del Ministerio de Desarrollo Agrícola.



## ► Anexo 3

### Glosario

**Acuerdo internacional.** Forma de convención internacional entre naciones que crea obligaciones entre los estados signatarios. En el Brasil, tras la ratificación por el Congreso Nacional, los pactos internacionales tienen fuerza de leyes internas.

**Adjudicación o asignación de tierras.** Acto administrativo que transfiere la propiedad de la tierra a los beneficiarios de proyectos de reformas agrarias.

**Capacidad civil.** La capacidad legal de ejercer derechos y asumir obligaciones.

**Capacidad jurídica.** La capacidad de todas las personas a tener derechos y obligaciones, siempre y cuando cumplan con los requisitos previstos por la ley.

**Conflicto de leyes.** Situación que se produce cuando dos o más normas de cumplimiento simultáneo regulan un mismo asunto con orientaciones incompatibles o contradictorias.

**Consentimiento marital.** Consentimiento del esposo, exigido por la ley para actos realizados por la esposa.

**Consentimiento uxorio.** Consentimiento de la esposa, exigido por la ley para actos realizados por el esposo.

**Convención o convenio internacional.** Convenio entre naciones sobre un tema específico del que derivan obligaciones comunes. Tras su ratificación por la estructura jurídica nacional tiene fuerza de ley interna.

**Costumbre.** Norma no escrita que, a pesar de ello, prevalece sobre las prácticas y valores sociales.

**Curaduría o curatela.** Situación en la que las personas que han alcanzado la mayoría de edad no pueden ejercer directa y plenamente sus derechos y obligaciones, debido a la limitación de su capacidad legal. En este caso, se nombra un tutor o fiduciario para representarlos y administrar sus activos.

**Declaración internacional.** Acuerdo entre países sobre un cierto tema o sobre el reconocimiento de un conjunto de derechos que son comunes a los países que firman la declaración. La tradición consideraba que las declaraciones internacionales —a diferencia de los tratados, convenciones y acuerdos— no tenían fuerza de leyes nacionales internas. La interpretación moderna acepta que los derechos reconocidos por las declaraciones tienen validez interna.

**Derecho.** Conjunto de reglas de conducta promulgado por el Estado. En un sentido más amplio, la legislación de un país está formada por todo el conjunto de leyes, jurisprudencia, doctrina legal e instituciones legales.



**Derecho agrario.** Conjunto de normas legales, doctrinas, jurisprudencia e instituciones relativas a la regulación de relaciones de posesión, propiedad y uso de tierras y a las relaciones contractuales cuyo propósito es la actividad agrícola.

**Derecho civil.** Rama del derecho privado que regula las relaciones entre individuos, incluyendo las relativas a bienes, activos, familia, obligaciones y contratos, propiedad y sucesión.

**Derecho consuetudinario.** Ley no escrita que, a pesar de ello, regula las prácticas e influye en los valores de la sociedad.

**Derecho de familia.** Conjunto de normas que regula las relaciones entre cónyuges y entre padres e hijos.

**Derecho laboral.** Conjunto de normas que regula el precio del trabajo, definiendo los derechos y obligaciones recíprocas de patronos y empleados, así como la relación del Estado con ellos.

**Derecho natural.** Conjunto de primeros principios fundamentales no promulgados por el Estado e inspirados en la naturaleza, entre los que se incluyen los valores éticos y de justicia.

**Derecho objetivo.** Es el derecho establecido por el Estado a través de su legislación.

**Derecho penal.** Conjunto de normas que define los crímenes y delitos y sus castigos.

**Derecho privado.** Conjunto de normas que regulan las relaciones entre individuos, definiendo sus derechos y obligaciones recíprocos. El derecho civil es una rama del derecho privado.

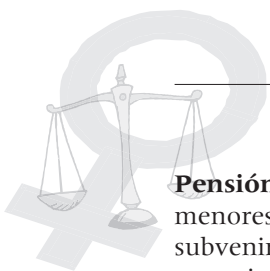
**Derecho público.** Conjunto de normas donde predomina el interés del Estado en relaciones con otros Estados o entidades privadas. El derecho administrativo, el derecho constitucional y el derecho penal son ejemplos de derecho público.

**Derecho subjetivo.** Conjunto de normas que concede a las personas la facultad de ejercer concretamente y a título individual los derechos reconocidos por el Estado, inclusive por medio de acciones judiciales.

**Derecho de sucesión.** Conjunto de leyes que regula la transmisión patrimonial de una persona a otra en caso de fallecimiento.

**Nota del Productor Rural.** Forma de registro oficial donde se enumeran los productos a la venta y las ventas realizadas.

**Patria potestad.** Conjunto de derechos y obligaciones que conforme a la ley tienen el padre o a la madre sobre la persona y los bienes de los hijos menores no emancipados.



**Pensión alimenticia.** Prestación pagada por parientes próximos, mayores o menores, así como por los cónyuges, a aquellos que no tienen medios para subvenir a sus necesidades. Comprende los alimentos y los recursos necesarios para vivir, u otros recursos fundamentales para la subsistencia.

**Plan de Acción.** Documento internacional, generalmente fruto de conferencias, firmado por los Estados partes, que define las recomendaciones y obligaciones para solucionar problemas sobre asuntos específicos. A diferencia de las convenciones, tratados y acuerdos, los planes de acción no tienen fuerza de ley interna, pero actúan como directrices para la formulación de leyes nacionales en los países firmantes.

**Posesión.** Derecho sobre una cosa o tenencia de algo, como la tierra, con independencia del título de propiedad. La posesión puede ser legítima o no, de acuerdo con los términos previstos por la ley.

**Potestad marital.** Facultad o autoridad otorgada al esposo como jefe de la unidad familiar. En el Brasil, la autoridad del jefe de familia es compartida por la esposa.

**Régimen de propiedad.** Principios legales que regulan las relaciones económicas entre cónyuges.

**Reservas.** No adhesión del Estado a ciertas cláusulas de convenciones, tratados o acuerdos internacionales, aun cuando acepte el conjunto de disposiciones de estos instrumentos legales.

**Sucesión *inter vivos*.** Transferencia o división del patrimonio entre personas vivas. Ocurre, por ejemplo, en los casos de separación de los esposos.

**Tratado.** Forma de convención entre naciones que define derechos y obligaciones. En el Brasil, tras su ratificación por el Congreso Nacional, los tratados tienen fuerza de ley interna.

**Tutela.** Situación donde los menores de edad sin autoridad paterna (*patria potestad*) son colocados legalmente bajo la protección de un tutor nombrado por el tribunal.

**Tierra no ocupada.** Tierra que es propiedad del Estado.

**Unión de hecho.** Unión voluntaria de personas, que comporta derechos y obligaciones.

**Unión estable.** Unión voluntaria entre un hombre y una mujer para formar una unidad familiar o para cohabitar sin necesidad de registrar el acto con la autoridad estatal.

**Usucapión.** Forma de adquirir una propiedad mediante su ejercicio durante el tiempo y en las condiciones previstas por la ley.



*NICARAGUA* • **El acceso a la tierra**

## *Resumen*

---

La tierra y el acceso a ella es crucial para el desarrollo agrícola y la seguridad alimentaria; especialmente en las economías, donde el sector agrícola tiene una contribución significativa al producto interno bruto (PIB) y al empleo nacional. Uno de los factores importantes en la productividad agrícola, lo constituye la posibilidad de acceso y uso a la tierra. No obstante, la seguridad a la tierra es muy incierta, estando sujeta a barreras culturales, sociales, económicas e institucionales; factores que en mayor medida condicionan la capacidad de las mujeres para poder disponer plenamente de la tierra que trabajan.

Los múltiples cambios agrarios ocurridos en Nicaragua durante los últimos treinta años y los variados derechos a la tierra que emergen de ello, constituyen una referencia obligatoria en el análisis sobre el acceso de la mujer a la tierra en el contexto nicaragüense. Los factores legislativos, culturales e institucionales preponderantes en los distintos períodos y que regulan la posición de la mujer en relación a los nuevos derechos sobre la tierra dimanados de esos cambios, son elementos cruciales en un examen sobre el tema.

Este trabajo da una mirada a la ejecución de diversas medidas de reformas agrarias llevadas a cabo durante tres décadas, por los diversos gobiernos que se sucedieron en Nicaragua en dicho período. Entre las medidas a ser revisadas en cuanto a su impacto específico sobre la posición de la mujer, en relación a la tierra, se hace referencia a los procesos de titulaciones sobre la propiedad de la tierra, la legislación sobre titulación conjunta y otros cambios en la legislación agraria, los programas de distribución de tierras y los efectos del surgimiento de un mercado de compraventa de tierras como consecuencia de la liberalización económica.






# El acceso de las mujeres a la tierra en Nicaragua

*Sara Ceci*

## ► Introducción

En Nicaragua, al igual que en otros países signatarios de las varias resoluciones de las Naciones Unidas sobre la mujer en las últimas tres décadas, se han adoptado una serie de medidas destinadas a eliminar los obstáculos institucionales que tradicionalmente impedían el acceso de la mujer a recursos productivos como la tierra. No obstante, es importante anotar que estas restricciones de acceso a la tierra y a otros recursos naturales forman parte de un contexto discriminatorio que abarca una multiplicidad de aspectos de la vida pública y privada de la mujer. En consecuencia, la mera eliminación de los obstáculos institucionales que obstaculizan el acceso a la tierra no garantiza la supresión de las relativas barreras económicas, sociales y culturales.

Las informaciones aquí presentadas son el resultado de un estudio de campo llevado a cabo en Nicaragua con el fin de conocer el impacto de las reformas legislativas e institucionales, y de los programas de distribución de tierras y de titulación en cuanto a su efectividad en el incrementar las oportunidades de las mujeres de poseer y controlar la tierra otros bienes colaterales, recursos y servicios. Otra intención del trabajo era tratar de responder a la pregunta sobre, si un mayor acceso de la mujer a la tierra, (mediante titulación y operaciones del mercado de tierras), había conducido a cambios en el uso y manejo que la mujer hace de este recurso productivo.



La consulta condujo al estudio del marco institucional en el que se desarrollaron las sucesivas reformas de tierras, así como a revisar las regulaciones jurídicas y cambios institucionales recientes; y al mismo asimismo, aportó elementos para comprender distintos fenómenos de la dinámica actual rural, como los conflictos en torno a la propiedad, la legalización de títulos y las transacciones en un mercado de tierras informal. Más aún el análisis hace referencia a la influencia de otros factores, tales como las actitudes culturales de los funcionarios del sector público, en relación a impedir o limitar el acceso de la mujer a la tierra.

El trabajo de campo permitió registrar los cambios que se han producido en la participación de las mujeres en la toma de decisiones —tanto dentro del hogar como en la comunidad—, cambios en las oportunidades de generar ingresos y de acceder a recursos productivos. Asimismo el estudio ayudó a conocer y cuantificar, aunque con algunas limitaciones, las condiciones del acceso de la mujer a la tierra, así como su control sobre ella y su situación respecto a los derechos de propiedad, abordando en cierta medida la problemática de la propiedad y la titulación conjunta, y los conflictos sobre derechos de propiedad.

No obstante, la dinámica de los cambios actuales en el sector rural constituye un contexto determinante a tomar en cuenta al valorar las modificaciones sobre el acceso de la mujer a la tierra. Los conflictos sobre la propiedad, las transacciones en los mercados de tierra informales, la legalización de títulos, la actitud de los funcionarios públicos, el desconocimiento de las mujeres sobre cómo acceder a recursos financieros y legales, así como su limitada participación en la toma de decisiones en el seno del hogar y la comunidad, son todos elementos que se conjugan y contribuyen a limitar el ejercicio de sus derechos a poseer tierras.

El análisis pone de manifiesto, por un lado, la brecha que existe entre el derecho formal y la práctica consuetudinaria, explorando las formas en que los derechos de la mujer a la tierra han recibido mayor reconocimiento jurídico en las últimas tres décadas, y las dificultades de poner en práctica este reconocimiento. Por otro lado hace evidente los conflictos surgidos con la política de liberalización del mercado de tierras, que tiende a facilitar la compraventa de tierras mayormente entre aquellos con acceso al crédito y los servicios bancarios; dentro de los cuales las mujeres tienen una muy baja representación.

Las condiciones de acceso de la mujer a la tierra en Nicaragua, en el presente, son el resultado del impacto de diversos cambios sociales y del contexto agrario ocurridos en las últimas tres décadas en el país: La reforma agraria bajo el Gobierno de Somoza, en los años sesenta y setenta, las reformas del período sandinista, desde 1979 a 1990, seguidas de una contrarreforma entre 1990 y 1997; y la posterior liberalización económica que sustenta el surgimiento de los mercados de de tierra.



## ► Factores determinantes: legislación, instituciones y derecho consuetudinario

A pesar de su contribución a la economía agraria, las mujeres rara vez tienen igual acceso a la tierra que los hombres. Los derechos de la mujer a la tierra son limitados mediante mecanismos jurídicos, culturales e institucionales que regulan la tenencia del recurso, cuya aplicación ha permitido consolidar a lo largo del tiempo una marcada desigualdad de género en el sistema de tenencia.

Las leyes que determinan formalmente el acceso de la mujer a la tierra son instituidas en relación a la legislación nacional y al marco jurídico internacional; mientras a su vez, existen otras prácticas institucionales y sociales consuetudinarias que como parte de los mecanismos culturales constituyen instrumentos de exclusión de la mujer y de restricción a su acceso a la tierra.

### Contexto legislativo del derecho de la mujer a la tierra

#### *Marco jurídico nacional*

Un análisis de los factores legislativos que privan a las mujeres de su derecho de posesión, uso y disfrute de la tierra ha de comenzar examinando las cláusulas, normas y disposiciones contenidas en las constituciones nacionales, códigos civiles, códigos de familia y legislaciones agrarias en materia de tenencia de la tierra y distribución de la propiedad.


Las constituciones nacionales casi siempre contienen declaraciones y reglamentos que, en teoría, garantizan la igualdad de derechos de hombres y mujeres, si bien, en la mayoría de los países, las mujeres todavía no han comenzado a reivindicar dicha igualdad y no gozan en la práctica de los mismos derechos que los hombres.

Los códigos civiles, por su parte, establecen las normas relativas a la capacidad civil de las mujeres de ejercer sus derechos legales. En otras palabras, es en ellos donde se determina el acceso de la mujer a la tierra en la práctica, codificando su derecho de propiedad, realizar transacciones de mercado y asumir obligaciones de crédito.

Por otro lado, los códigos de familia legislan sobre aquellas esferas —como los derechos de sucesión o herencia<sup>1</sup>, autoridad parental y disposiciones sobre el matrimonio— que permiten determinar el derecho de la mujer a heredar o poseer un recurso familiar como la tierra, así como a disponer de él o controlar su uso. En general, en países donde la herencia es patrilineal y donde los patrones culturales patriarcales dan preferencia a los herederos masculinos, las mujeres no gozan de los mismos derechos de sucesión que los hombres, por lo que es menos probable que hereden tierras.

---

<sup>1</sup> La herencia es el proceso por el cual la propiedad de la tierra y otros bienes se transfieren de una generación a otra y entre miembros de una familia. Es una de las vías de acceso a la propiedad.



La ley agraria es otro mecanismo jurídico con repercusiones sobre el acceso de las mujeres a la tierra la legislación agraria, especialmente en países que han emprendido reformas agrarias recientes, como ha sucedido en América Latina. Los programas de distribución y titulación de tierras ejecutados en algunos países durante las últimas décadas han incluido esfuerzos para garantizar el reconocimiento de las mujeres como productoras agrícolas en las leyes civiles y agrarias que regulan la tenencia y distribución de tierras. Sin embargo, es generalmente el jefe de familia quien obtiene el derecho a beneficiarse de tales programas, designación que rara vez corresponde a la mujer, quien es designada como tal, solo cuando no hay un hombre adulto en el hogar.

### *Marco jurídico internacional*

Entre 1975 y 1995, las Naciones Unidas y la comunidad internacional celebraron cuatro conferencias mundiales sobre la mujer. En todas ellas se aprobaron recomendaciones a fin de que los Estados Miembros adoptaran las medidas legislativas y políticas oportunas para promover el acceso de la mujer a la tierra y a otros recursos necesarios, con miras a permitir su participación en los procesos productivos en iguales condiciones que los hombres.

El proporcionar garantías constitucionales y legislativas de no discriminación y reconocimiento de la igualdad de derechos de hombres y mujeres fue una de las recomendaciones aprobadas por los Estados Miembros de las Naciones Unidas en la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Ciudad de México en 1975<sup>2</sup>, en concomitancia con el Año Internacional de la Mujer (párrafos 37 y 46 al 48 del Plan de Acción Mundial).

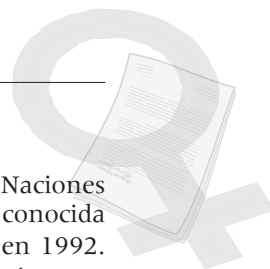
Ese primer paso en la creación de un marco jurídico internacional que promueva y reconozca los derechos de la mujer constituye el fundamento de varias disposiciones sobre el derecho de la mujer a la tierra, entre las que cabe destacar las siguientes:

- ▶ Artículo 14 de la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 34/180 de 18 de diciembre de 1979, conocida como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Este artículo ampara, entre otros, el derecho de la mujer rural a “recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento”<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> La Conferencia instó específicamente a que se adoptaran medidas legislativas para garantizar a hombres y mujeres el goce de la plena capacidad legal con respecto a los derechos personales y a la propiedad, incluido el derecho de adquirir, administrar, disfrutar, disponer y heredar propiedades (Párrafos 120-130).

<sup>3</sup> Aun cuando este artículo marca el hito más importante en materia de derechos de la mujer a la tierra, el acceso a la tierra se tiene en cuenta solamente en el contexto de programas de reforma agraria y no como un derecho general.



- ▶ Capítulo 14 del Programa 21, aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), conocida también como Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992. Este documento exhorta a los gobiernos a tomar las medidas necesarias para promover el acceso de las mujeres a recursos naturales como tierra, agua y bosques.
- ▶ Párrafo 4.6(a) del Informe de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, celebrada en El Cairo en 1994. Este documento se centra explícitamente en el tema de los derechos de sucesión. Recomienda que los gobiernos, en todos sus niveles:
  - garanticen que las mujeres puedan comprar, poseer y vender bienes y tierras en igualdad de condiciones que los hombres; y
  - eliminen aquellos obstáculos adicionales a los que han de hacer frente las mujeres para poder obtener crédito, negociar contratos y ejercer su derecho legal a la herencia.
- ▶ Párrafo 61(b) de la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, en el que se insta a los gobiernos a “emprender reformas legislativas y administrativas para dar a la mujer acceso pleno y equitativo a los recursos económicos, incluido el derecho a la herencia y la posesión de tierras y otras propiedades [...]”.
- ▶ Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1995, en cuyo artículo 32(a) se exhorta a los gobiernos a “ampliar y mejorar la propiedad de la tierra mediante la reforma agraria y con medidas encaminadas a aumentar la seguridad de la tenencia, garantizando al respecto los mismos derechos a mujeres y hombres [...]”.
- ▶ Párrafo 16(a) y (b) del Objetivo 3 del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, organizada por la FAO en Roma, en 1996, donde se pone un énfasis especial en la necesidad de incorporar en la legislación una perspectiva de equidad de género, que asegure a la mujer un acceso seguro y en igualdad de condiciones a los recursos productivos y el control de estos recursos —entre ellos, el crédito, la tierra y el agua— en un esfuerzo por promover la participación plena e igualitaria de la mujer en la economía.
- ▶ Párrafo 40(b) del Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, también conocida como Hábitat II, celebrada en Estambul en 1996, mediante el que los Estados Miembros se comprometen a “garantizar la seguridad jurídica de la tenencia y la igualdad de acceso a la tierra para todos, incluidas las mujeres y las personas que viven en la pobreza [...]”.



## Derecho consuetudinario, mujer y tierra

Las definiciones y normas jurídicas rara vez son neutrales. Los sistemas legislativos, inevitablemente, incorporan factores ideológicos y culturales intrínsecos a la sociedad y, con frecuencia, es la labor silenciosa de estos factores lo que impide que las mujeres gocen plenamente de los derechos sobre la tierra. En muchos lugares del mundo, estos factores se plasman en prácticas y costumbres relacionadas con la división del trabajo por género: a los hombres les viene reconocido el papel productivo —visible y remunerado— mientras que a las mujeres se les reconoce tradicionalmente un rol asociado a las tareas domésticas y las funciones reproductivas —invisibles y no remuneradas—, lo que contribuye a ocultar y restar importancia a su papel como productoras.

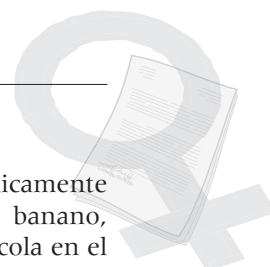
En consecuencia, aunque en muchos países se han logrado avances en el reconocimiento de los derechos de la mujer en la ley, en las instituciones e instrumentos operativos de aplicación de la reforma agraria, el acceso de las mujeres a la tierra y al control de la propiedad, con frecuencia continúa estando limitado por creencias, prácticas y costumbres que obstaculizan el reconocimiento de su participación en el proceso productivo y determinan que el control sobre la propiedad siga considerándose ajeno a “la identidad de la mujer”.

### Otros factores institucionales

La falta de reconocimiento del trabajo productivo de las mujeres, no sólo subyace en el marco jurídico y legislativo y en los estereotipos sociales y culturales, sino que da también origen a barreras institucionales. Así, por ejemplo, la falta de datos generales y catastrales actualizados y desglosados por sexo, la ausencia o escasez de mecanismos institucionales y políticas de desarrollo que tomen en cuenta las diferencia de prioridades, demandas y necesidades de hombres y mujeres; y el alto número de funcionarios públicos sin conciencia de la incidencia del género, constituyen algunos de los obstáculos institucionales que impiden que las mujeres sea reconocidas como candidatas para la asignación de tierras y como participantes en programas de reforma agraria y desarrollo rural.

### ► Las mujeres y el contexto rural en Nicaragua: perfil general

Desde 1990, Nicaragua lleva a cabo una política de ajuste estructural y estabilización económica dirigida a la liberalización de los mercados, la cual le ha permitido afrontar los grandes desequilibrios del período anterior y sentar las bases del crecimiento (PNUD, 2000). No obstante, Nicaragua todavía sigue siendo el segundo país más pobre del continente americano, con un PIB per cápita de aproximadamente 430 dólares americanos (Ocón, 1998).



El sector agrícola continúa siendo crucial para la población económicamente activa (PEA) y para el PIB, en especial el cultivo de café, azúcar, banano, mandioca, ajonjolí y granos básicos para la exportación. El sector agrícola en el año 2000 generó el 27 por ciento del PIB y proporcionó empleo al 43 por ciento de la PEA. Los datos sobre Nicaragua de la Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL) correspondientes a 1999-2000 pusieron de relieve que los efectos del huracán Mitch sobre la infraestructura de producción habían contribuido a la caída de los sectores agropecuarios y pesqueros (CEPAL 2000).


Los niveles de pobreza en Nicaragua han aumentando en los últimos años. Entre 1993 y 1996, el número de hogares urbanos pobres pasó del 71,11 al 72,2 por ciento, y el de los hogares rurales pobres del 91,33 al 96 por ciento. Los niveles de pobreza son mucho más elevados en las áreas rurales, donde el 76,6 por ciento de los hogares está sumido en un estado de pobreza crónica, frente al 36 por ciento de hogares urbanos (Ocón, 1998). La crisis económica ha forzado a un mayor número de miembros de las familias a entrar en el mercado laboral como un esfuerzo de acceder a fuentes adicionales de ingresos. Las mujeres entran cada vez más en el mercado laboral: en 1999 constituían el 36 por ciento de la PEA.

Ni el Banco Central de Nicaragua ni el Instituto de Estadística desglosan por sexo las cifras más significativas relacionadas con la contribución de las mujeres a la economía nacional, por lo que resulta difícil contabilizarla y evaluar la eficacia de las políticas diseñadas para promover el avance de la posición de la mujer en la sociedad.

Sin embargo, los resultados de un estudio de la Fundación Internacional para el Desafío Económico y Global (FIDEG) llevado a cabo en 1997, en el que se examinaba el papel de las mujeres en la economía nicaragüense revelaron que la contribución femenina en las esferas productiva y reproductiva es considerable. Según los datos, las mujeres contribuyen a crear el 40 por ciento de la riqueza producida en el país, cifra a la que habría que sumar su contribución no remunerada al trabajo doméstico, la cual, si se valorase en términos económicos, supondría un 23 por ciento del PIB.

No obstante esta importante contribución económica a la vida doméstica y nacional en su conjunto, los indicadores muestran que un gran número de mujeres rurales vive en condiciones de extrema pobreza y aislamiento. La tasa de fecundidad en Nicaragua es el doble del promedio latinoamericano. Las mujeres que viven en condiciones de pobreza extrema tienen como promedio más de seis hijos, mientras que las menos pobres tienen un promedio de dos. Así, otro estudio realizado por la Comisión Interinstitucional de Mujer y Desarrollo Rural (CIMyDR) reveló que las mujeres rurales nicaragüenses tienen poco acceso a la educación, lo que contrasta fuertemente con lo que se observa en las ciudades. En las zonas rurales la tasa de analfabetismo de las mujeres mayores de 10 años es del 44,7 por ciento, mientras que en las áreas





urbanas desciende al 17,3 por ciento. Sólo el 16 por ciento de las mujeres rurales completan la educación primaria debido a que comienzan muy temprano su vida productiva y reproductiva. El mismo estudio mostró que el 19 por ciento de las mujeres rurales son jefas de hogares cuyos núcleos familiares están compuestos por seis miembros aproximadamente.

### **Trabajo productivo y trabajo reproductivo**

Los perfiles sociales de las mujeres rurales tienden a ocultar la variedad de actividades en las que participan —entre otras, la producción, elaboración y comercialización agrícola— y continúan ignorando su papel como productoras.

Las mujeres desempeñan un rol decisivo en la producción agrícola y en la seguridad alimentaria del país y del hogar: entre los agricultores de más pequeña escala, las mujeres son responsables de aproximadamente el 40 por ciento del trabajo agrícola, especialmente la producción de granos básicos, ocupándose también de la cría y comercialización de ganado menor, y el acarreo de agua y leña (Galán, 1998). Son ellas quienes cuidan el huerto familiar y los animales, siembran y cosechan cultivos en esos pequeños predios, elaboran los alimentos y comercializan los productos agrícolas, además de otras tareas como cocinar, cuidar y criar a los hijos. Además, muchas mujeres también ingresan como trabajadoras fijas o temporeras en el sector de la agricultura comercial, o trabajan como vendedoras o artesanas en el sector informal.

El trabajo doméstico, por otra parte, es responsabilidad exclusiva de las mujeres y niñas de la familia, quienes a partir de los siete años de edad, dedican entre 17 y 19 horas al día a las actividades reproductivas (OTR/Unidad de Género, 1999). Las mujeres rurales son las principales proveedoras de alimentos para los hijos y, por extensión, para todos los miembros de la unidad familiar. El trabajo doméstico no remunerado no está incluido en las estadísticas de la PEA rural, de modo que las cifras oficiales no reflejan la totalidad del aporte del trabajo de la mujer, contribuyendo así a mantener y reforzar la exclusión social de las mujeres.

### **► Contexto agrario, género y derecho a la tierra en Nicaragua en las tres últimas décadas**

#### **Los derechos constitucionales y sus repercusiones en la mujer nicaragüense**

El primer paso de Nicaragua en el camino hacia el reconocimiento formal de los derechos de la mujer fue la ratificación en 1981 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de las Naciones Unidas. En 1987, Nicaragua ya había adoptado una Constitución que reconocía y garantizaba explícitamente la igualdad de derechos para hombres y mujeres (Artículo 109).






Al ratificar la Convención, Nicaragua, al igual que los demás países signatarios, asumió el compromiso internacional de crear y fortalecer las unidades de género en las instituciones agrícolas y oficinas nacionales dedicadas a los problemas de la mujer. La Oficina de la Mujer se estableció en 1983 y, más tarde, en 1987, se fundó el Instituto Nicaragüense de la Mujer (INIM). Posteriormente, se constituyó la Comisión Interinstitucional de Mujer y Desarrollo Rural (CIMyDR) mediante el Decreto Presidencial 57/1997, con vistas a introducir una perspectiva de género en las estrategias, políticas, programas y proyectos agrícolas.

En 1995 se dio un gran salto legislativo en relación con los derechos sobre la tierra de las mujeres nicaragüenses: la nueva legislación agraria promovió la asignación y titulación mancomunada de tierras para las parejas, reconociendo así el derecho a la tierra de las mujeres casadas (Ley 209/95, Artículo 32). Como resultado, la titulación conjunta adquirió carácter obligatorio para parejas casadas legalmente y para parejas de hecho (Ley 278/97, Artículo 49).

Otro de los mecanismos diseñados para eliminar las dificultades a las que debía hacer frente la mujer para tener acceso a la tierra y seguridad de tenencia fue la prioridad concedida a las mujeres jefas de familia en los programas de distribución de tierras y titulación durante el período sandinista. Este fue un mecanismo afirmativo de inclusión mediante el que se pretendía eliminar la discriminación de que eran objeto las mujeres jefas de familia, proporcionando protección especial a los hogares rurales, potencialmente más vulnerables. Además, se formalizó el derecho de la mujer a convertirse en beneficiaria de estos programas. Las leyes de reforma agraria aprobadas durante los años ochenta y noventa reconocían iguales derechos a hombres y mujeres y, en teoría, hacían posible que las mujeres se convirtieran en beneficiarias directas de la asignación de tierras, con independencia de su posición en la familia y sin necesidad de aplicar el concepto de jefe de familia como criterio para la asignación (Ley de Reforma Agraria, Decreto 782/1981, Ley de Cooperativas Agrícolas 84/1990, Ley de Cooperativas Agroindustriales 209/1995).

Un estudio comparativo de doce países latinoamericanos (Deere y León, 2001) mostró que el número de mujeres beneficiarias de la reforma de tenencia de la tierra había aumentado significativamente en los países que habían adoptado y puesto en práctica este tipo de mecanismos de inclusión.

Las medidas de discriminación positiva a favor de la mujer adoptadas en Nicaragua hicieron posible que el porcentaje de mujeres beneficiarias fuera mayor que en aquellos países en los que se asumió que los programas de titulación eran neutrales en cuanto al género (Deere y León, 2000). Las cifras muestran que: entre 1979 y 1989, las mujeres nicaragüenses representaban sólo el 10 por ciento de los beneficiarios de títulos de propiedad, mientras que entre 1993 y 1996, tras la aplicación de la titulación mancomunada, esa cifra se elevó al 31 por ciento.



Sin embargo, los datos sobre quién se benefició de los programas de tierras raramente aparecen desglosados por sexo, lo que dificulta la realización de una evaluación completa de los varios métodos usados para fortalecer el derecho de la mujer a la tierra. Lo que sí parecen indicar los escasos datos existentes es que, incluso en los casos en que se han llevado a cabo reformas legislativas y existen normas que garantizan la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, y disposiciones que promueven el acceso de la mujer a la tierra, en la práctica los factores culturales continúan obstaculizando el acceso de las mujeres rurales a los recursos productivos. En algunos casos, además, el reconocimiento formal de los derechos de las mujeres sobre la tierra tampoco puede ser aplicado debido a la falta de reglamentaciones adecuadas.

### **El programa de reforma agraria de los años sesenta y setenta y sus implicaciones de género**

Durante el mandato del Presidente Somoza, la estructura de tenencia de tierras en Nicaragua se caracterizó por un alto nivel de concentración de la propiedad. Una cierta cantidad de tierras, sin embargo, fue redistribuida entre aquellos agricultores que habían sido desplazados durante los años cincuenta a causa de la expansión de los cultivos de exportación.

En 1973, en vista de la fuerte demanda popular de tierras, el Gobierno promulgó la Ley de Reforma Agraria y, poco después, fundó el Instituto Agrario Nicaragüense (IAN) y el Instituto de Bienestar Campesino (INVIERNO) como instancias responsables de la distribución de tierras. Como resultado, se establecieron varios asentamientos. No obstante, a pesar de estas medidas y de haber asignado tierras a un total de 16 500 familias a través de programas de titulación, el problema fundamental de la alta concentración de tierras en pocas manos siguió sin resolverse (Corral, 1999).

Esa reforma agraria no tuvo en cuenta la equidad de género en la distribución o tenencia de tierras. La igualdad de derechos para hombres y mujeres, no fue considerada por el Gobierno en los programas de asignación de tierras, y tampoco se reconoció de forma explícita la posibilidad de que las mujeres fueran beneficiarias de los planes de distribución y titulación de tierras.

Además, el sistema jurídico y las leyes en vigor por aquel entonces ofrecían poca protección contra la discriminación que sufrían las mujeres. El derecho laboral no garantizaba igualdad de condiciones para los hombres y mujeres que realizaban trabajos temporales de cosecha en el sector agroindustrial, lo que se traducía sistemáticamente en salarios más bajos para las mujeres. Tampoco el derecho de sucesión intentó subsanar el desequilibrio causado por las prácticas consuetudinarias, conforme a las cuales los descendientes varones heredaban la tierra, mientras que las mujeres heredaban los artículos del hogar. Las normas culturales y las costumbres sociales excluían a las mujeres incluso de los mecanismos más elementales de acceso a la tierra al alcance de los campesinos: la ocupación ilegal de tierras del Estado y el arrendamiento.



### *Cambios jurídicos, institucionales y de tenencia de tierras bajo la reforma agraria vigente entre 1979 y 1990*

Con la llegada de los sandinistas al Gobierno en junio de 1979, la cuestión de la igualdad de condiciones de acceso a la tierra para hombres y mujeres se convirtió en una prioridad. El nuevo Gobierno introdujo varios cambios legislativos, institucionales, organizativos e ideológicos con el fin de mejorar el acceso de la mujer a la tierra. Las mujeres pudieron ser reconocidas como beneficiarias de la reforma agraria por derecho propio y tener acceso directo a la tierra, y no sólo un acceso indirecto como miembros de una familia beneficiaria.

La Ley de Reforma Agraria de 1981 (Decreto 782/1981, enmendada por la Ley 14/1986) se considera una de las más progresistas de América Latina por la forma en que integra a las mujeres en los mecanismos de selección de beneficiarios, reconociendo su derecho a ser beneficiarias directas de la asignación de tierras en lugar de aplicar el criterio de “jefe del hogar” en el proceso de selección. También la Ley de Cooperativas de 1981 (Decreto 826/1981) fomentaba la participación de las mujeres en los programas de reforma agraria al reconocer la igualdad de derechos sin discriminación por género, estableciendo que el objetivo general de las cooperativas era promover la plena participación de las mujeres, abordando en forma concreta su participación en la administración económica y social de las cooperativas.

Una de las características principales de esta reforma agraria fue la confiscación de tierras de los grandes latifundios, las cuales representaban una quinta parte de toda la tierra agrícola del país. Fueron confiscadas aproximadamente 2 000 fincas mediante los Decretos de Decomiso 3/1979, 38/1979 y 329/1980. La mayor parte de esta tierra pasó a formar parte de las nuevas empresas estatales Área de Propiedad del Pueblo (APP), donde hombres y mujeres campesinos recibieron empleo como trabajadores agrícolas. Posteriormente, se confiscó la tierra de los grandes y medianos productores que salieron del país o abandonaron su tierra tras la promulgación del Decreto 760/1981. Otras expropiaciones se llevaron a cabo de conformidad con la Ley de Reforma Agraria, aprobada por el Decreto 782/1981. El decomiso de tierras y la expropiación de las grandes propiedades posibilitaron la redistribución de la propiedad de la tierra y fomentaron el movimiento cooperativo, estableciendo agrupaciones de producción como las Cooperativas Agrícolas Sandinistas, los Colectivos de Trabajo y los Colectivos Surco Muerto, además de cooperativas de crédito y servicios.

Esta reforma agraria cambió considerablemente la estructura de tenencia de la tierra. A finales de 1988 la superficie ocupada por grandes fincas había pasado del 36 por ciento al 7 por ciento del total del territorio nicaragüense, mientras que la cantidad de tierras del sector reformado había aumentado sustancialmente. En este sector reformado, las cooperativas contaban con el 58 por ciento de la tierra, mientras que las empresas estatales y las de propiedad popular comprendían el 34 y el 7 por ciento, respectivamente (Reydon y Romos, 1996).

## Mecanismos que permitieron el acceso de la mujer a la tierra

En el contexto descrito anteriormente, miles de mujeres agricultoras y trabajadoras rurales se convirtieron en potenciales receptoras de tierra. Los datos oficiales de la Oficina de Titulación Rural (OTR, 1999: 3) muestran que, en el decenio comprendido entre 1979 y 1989, las mujeres representaban el 9,7 por ciento de los beneficiarios directos de la reforma agraria, el 11 por ciento de miembros de cooperativas de producción y el 8 por ciento de los receptores de parcelas individuales (FAO, 1999:22).

Por otro lado, estas cifras ponen también de relieve que, aun cuando la Ley de Reforma Agraria se basaba en el reconocimiento del principio de la igualdad de derechos, la implementación de la reforma no tuvo las mismas repercusiones en mujeres y hombres. Varios factores seguían impidiendo que las mujeres tuvieran acceso directo a la tierra, en particular, la ideología patriarcal y la discriminación de género en la división del trabajo.

### *Las mujeres obtuvieron acceso a la tierra a través de las cooperativas*

La Ley de Cooperativas de septiembre de 1981 otorgaba a las mujeres el derecho a ser miembros de las mismas. Gracias a este cambio legislativo, en 1984 las mujeres representaban ya el 6 por ciento de los socios (Agurto, 1997), cifra que se elevaría a aproximadamente un 11 por ciento en 1989<sup>4</sup>.

En 1982, el 44 por ciento de cooperativas nicaragüenses contaban con mujeres entre sus miembros. En Nicaragua, un rasgo característico de los años ochenta fue el incremento del número de mujeres que entraron a formar parte de cooperativas y organizaciones sociales de base. Uno de los motivos principales era que, a través de las cooperativas, las mujeres conseguían acceder a la tierra y cultivarla, beneficiarse del crédito de grupo y de los servicios de extensión agrícola, y participar en la toma de decisiones.

Sin embargo, esta participación y este acceso a los recursos seguía estando limitado por la ideología patriarcal dominante y la discriminación de género en la división del trabajo, así como por restricciones legales, como lo es la omisión en la Ley de Cooperativas del reconocimiento de los derechos de herencia a las viudas de los socios. La plena integración de la mujer como miembro en las cooperativas era casi imposible si en la familia había un hombre adulto, ya que era a él a quien se consideraba como jefe del hogar y a quien, en consecuencia, se otorgaba la parcela. En realidad, la mayoría de mujeres miembros de cooperativas eran jefas de hogar o mujeres solteras que vivían solas.

<sup>4</sup> Hay cierto debate en torno a este porcentaje, según el número de cooperativas consideradas en cada estudio. Las cifras de antes del gobierno sandinista muestran que, a principios de 1989, sólo el 8,6 por ciento de miembros de las cooperativas agrícolas sandinistas eran mujeres, mientras que un estudio de la Unión Nacional de Agricultores Ganaderos (UNAG) sugiere una proporción más alta, alrededor del 11 por ciento.



### *Pocas mujeres recibieron asignaciones individuales de tierra*

Con la entrada en vigor de la Ley de Reforma Agraria de 1981 dio inicio el proceso de asignar títulos de propiedad de la tierra. La tierra distribuida individualmente representó el 20,7 por ciento del sector reformado; sin embargo, según los datos correspondientes a 1984 sólo un pequeño porcentaje (en torno al 8 por ciento) de los beneficiarios individuales de títulos de propiedad sobre la tierra fueron mujeres.

Una restricción importante al acceso a la tierra por esta vía fue que los títulos de propiedad se emitieron a nombre del solicitante y no a nombre de la unidad familiar. Como se indicó anteriormente, la presencia de un hombre en el hogar, determinaba que, por cultura y tradición, fuera a él a quien se reconociera el derecho a solicitar el título a su nombre. Esto explica por qué la mayoría de las mujeres que solicitaron títulos individuales eran viudas o mujeres solteras que vivían solas. El solicitante masculino se convertía así en el único propietario de la tierra asignada y, en caso de que abandonara a su esposa, ella perdía todo acceso a la tierra.

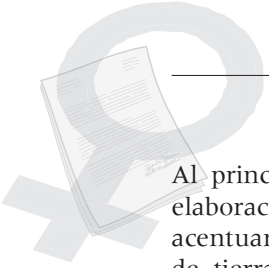
### *Las trabajadoras obtuvieron acceso a la tierra a través de las empresas estatales*

Otra vía de acceso de la mujer a la tierra fueron las empresas estatales. A través de ellas, las mujeres podían acceder a parcelas para la propia subsistencia, tanto directamente, por ser trabajadoras agrícolas, como indirectamente, en su calidad de esposas de los trabajadores. Pero incluso en este contexto favorable, las mujeres tuvieron que enfrentarse a obstáculos y restricciones derivadas del modelo convencional de división del trabajo, que favorecía el empleo permanente para los hombres y el trabajo estacional para las mujeres, lo que contribuía a clasificarlas como empleadas temporales o eventuales: las mujeres representaban el 29 por ciento de los trabajadores temporeros del sector agrícola estatal, con contratos a tiempo determinado para la cosecha del café, el tabaco y el algodón; apenas un 10 por ciento obtuvo empleo fijo y sólo esta última categoría tuvo derecho a recibir una parcela de tierra a través de las empresas estatales (FAO, 1992: 22–23).

## **El acceso de la mujer a la tierra entre 1990 y 1997**

### *La contrarreforma y los mecanismos para garantizar el acceso de la mujer a la tierra*

En febrero de 1990, el nuevo Gobierno de la Unión Nacional Opositora (UNO) dio inicio a un proceso destinado a invertir las políticas agrícolas del Gobierno anterior: es el proceso conocido con el nombre de *contrarreforma*. Su objetivo era transformar de nuevo la estructura de tenencia de tierras y devolver las tierras expropiadas a sus anteriores propietarios.



Al principio, la equidad de género no fue tomada en consideración en la elaboración de políticas y programas gubernamentales, lo que contribuyó a acentuar las disparidades entre hombres y mujeres en lo relativo a la tenencia de tierras. Durante la etapa final del período de cambio, sin embargo, el Gobierno introdujo cambios institucionales y legislativos, así como programas destinados a sensibilizar sobre cuestiones de género a los funcionarios del sector agrícola, lo que contribuyó a mejorar nuevamente el reconocimiento de los derechos de la mujer a la tierra.

#### *Programas de distribución de tierras*

A partir de abril de 1990 se reanudó la distribución estatal de tierras, aunque en una dirección diferente a la del Gobierno anterior. La tierra de propiedad del Estado o las fincas privadas compradas por el Estado para fines redistributivos se entregaron a una amplia gama de personas, muchas de las cuales no eran campesinos. Así, el 66 por ciento de la tierra distribuida fue otorgada a soldados desmovilizados después de la guerra, mientras que el 19 por ciento se entregó a solicitantes tradicionales. Como consecuencia de este proceso redistributivo se constató una cierta reagrupación de tierras agrícolas. El porcentaje de mujeres que se beneficiaron de este proceso se cifra en un 6 por ciento del total, un porcentaje bajo si se considera que entre el 10 y el 15 por ciento de los soldados desmovilizados eran mujeres.

Sin embargo, el proceso de titulación alteró de forma significativa los resultados de este proceso de distribución de tierras, beneficiando a un mayor número de mujeres. El 16 por ciento de los beneficiarios entre 1992 y 1994 de la titulación de tierras fueron mujeres, y de éstas casi un 54 por ciento recibieron títulos individuales, mientras que el 45 por ciento restante recibió títulos de propiedad conjunta o de grupo.

#### *La privatización de las APP y la subdivisión de las tierras por parte de las cooperativas*

El nuevo Gobierno fomentó un modelo que promovía los derechos individuales sobre la tierra en detrimento de las cooperativas. Se organizó la privatización de las Áreas de Propiedad del Pueblo (APP), y de las empresas y corporaciones de propiedad estatal, y se retiró el apoyo a las cooperativas de producción establecidas por el Gobierno anterior. Las áreas privatizadas fueron subdivididas como sigue: el 43 por ciento de la tierra se devolvió a sus antiguos propietarios, el 25 por ciento se asignó a soldados desmovilizados, y los trabajadores recibieron acciones en el restante 32 por ciento, que pasó a denominarse Área de Propiedad de los Trabajadores (APT).

Las mujeres trabajadoras de las APP —alrededor del 35 por ciento del total de trabajadores permanentes, lo que contrasta con el 10 por ciento del sector agrícola estatal— no se beneficiaron del programa de privatización y no recibieron acciones en la APT. Dado que las mujeres trabajadoras no solían participar en las instancias de toma de decisiones de las fincas propiedad del Estado, también fueron excluidas de los debates sobre la privatización. En la



última fase del proceso de privatización, se estima que las mujeres representaban solamente un 24 por ciento de los trabajadores permanentes de la APT (Deere y León, 2000: 201).

Asimismo, cabe destacar también que en las nuevas empresas agrícolas las mujeres no tenían un acceso equitativo a la tierra y recibían salarios más bajos y tierras menos fértiles que los hombres. Miles de mujeres resultaron también discriminadas en la asignación de parcelas para su propia subsistencia, oportunidad de la que se vieron privadas por su condición de temporeras.

Si bien las cooperativas establecidas por el Gobierno anterior eran, en teoría, una buena forma de obtener acceso a la tierra, el número de mujeres miembros disminuyó de manera significativa: muchas comenzaron a abandonar las cooperativas antes de que la tierra fuera subdividida debido a la pérdida del apoyo estatal y a problemas internos, entre los que cabe destacar la oposición de los miembros varones a la participación femenina en las cooperativas (Deere y León, 1998).

Por otro lado, cuando se subdividió la tierra de las cooperativas, la escasa capacidad de negociación de las mujeres dio como resultado que recibieran tierras de menor calidad y parcelas más pequeñas que los hombres. Muchas cooperativas carecían de los fondos necesarios para trabajar la totalidad de la tierra que controlaban, por lo que comenzaron a vender lotes. Sin embargo, debido a la falta de recursos financieros y a las dificultades para la obtención de créditos, pocas mujeres pudieron tener acceso a esta tierra disponible en el mercado.

#### *Los programas de legalización*

Los procesos de redistribución y privatización de la tierra originaron la necesidad de regular la situación de los títulos de propiedad, especialmente en vista de la aspiración del nuevo Gobierno de promover la inversión y fomentar un mercado de compraventa de tierras; con el fin de recuperar la confianza de los propietarios más ricos, que en muchos casos significó devolver la tierra a quienes habían sido expropiados por el régimen anterior. En 1991, el Gobierno estableció el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) como instancia responsable de la elaboración de un programa de titulación y registro de las tierras agrícolas destinado a legalizar la nueva distribución de tierras agrícolas.

Una de las fases de este proceso consistió en la revisión de los títulos emitidos entre febrero y abril de 1990 dentro del marco de las leyes 85, 86 y 88 de 1990. Durante el período de transición entre un gobierno y otro se emitieron miles de títulos, un tercio de los cuales fue invalidado por los planes de restauración de tierras del nuevo Gobierno. Al final, una extensión de tierra equivalente a unas 500 000 manzanas fue devuelta a sus antiguos propietarios y, como consecuencia, muchas de las mujeres que habían obtenido la titularidad de la tierra con el Gobierno anterior perdieron su recién adquirida propiedad.





*Reconstruir la igualdad de género*

En 1993, última parte del período de Gobierno en curso, se aprobó un programa para sensibilizar sobre las cuestiones de género a los funcionarios del INRA, con el propósito de mejorar las condiciones de acceso a la tierra por parte de las mujeres rurales. En ese período se introdujo una serie de cambios legislativos, entre los que cabe destacar la promulgación de la Ley de Estabilidad de la Propiedad 209/1995, que promovía un acceso más equitativo a los recursos productivos.

El Artículo 32 de dicha ley introdujo la titulación mancomunada o conjunta, mediante la cual los títulos de propiedad de tierra agrícola podían ser emitidos a nombre de la pareja. Esto incrementó el número de mujeres beneficiarias directas de titulación. Además, el Artículo 5 de la misma ley otorgaba a la mujer acceso prioritario al crédito. Sin embargo, a pesar del reconocimiento formal de este derecho, pocas mujeres pudieron beneficiarse de los préstamos bancarios que se ofrecían, ya que las instituciones financieras exigían que los prestatarios fueran propietarios de tierras o miembros de cooperativas. La respuesta del Gobierno al limitado acceso de la mujer al crédito institucional fue la puesta en práctica de un programa financiero para otorgar préstamos en condiciones no tradicionales. La acogida de este tipo de crédito alternativo entre las mujeres fue variable pero, en general, puede afirmarse que el número y valor de los préstamos otorgados a las mujeres continuó siendo relativamente bajo.

Dentro de la misma perspectiva, el Gobierno adoptó también una serie de medidas para incorporar el enfoque de género en el diseño de políticas y programas del sector agrícola: En 1991 establecimiento del INRA con mandato explícito de promover el acceso de la mujer a la tierra; la titulación conjunta que inició a fines del año 1995; posteriormente, en 1996 se creó la Unidad de Mujeres Campesinas para promover la equidad de género en todas las actividades del INRA. Más tarde, mediante el Decreto 56/1998, el INRA pasó a ser conocido como la Oficina de Titulación Rural (OTR). En septiembre de 2000, esta institución aprobó una declaración de principios sobre la igualdad entre hombres y mujeres que subrayaba la necesidad de incorporar una perspectiva de género en todas las políticas, programas, proyectos, estrategias y planes de acción (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2000).

Otras medidas incluyeron el fortalecimiento del Instituto Nicaragüense de la Mujer (INIM), creado mediante el Decreto 293 en 1987. El INIM, que había estado trabajando en favor de la mujer rural desde 1993, recibió entonces mayor autonomía y se estableció un consejo asesor formado por representantes de la sociedad civil. Desde 1996, este organismo aumentó sus esfuerzos por promover el acceso de las mujeres a la tierra, al crédito y a la asistencia técnica.

En 1997, el INIM impulsó el establecimiento de la Comisión Interinstitucional de Mujer y Desarrollo Rural (CIMyDR) mediante el Decreto 57/1997. La función de esta Comisión es contribuir a la “consecución del desarrollo rural equitativo y autosostenible con perspectiva de género” mediante la





incorporación de este enfoque en las políticas de ordenación de los recursos naturales, del medio ambiente y del sector agrícola, y en todas las estrategias, programas y proyectos relacionados. En la Comisión participan las siguientes instituciones públicas relacionadas con el sector agrícola:

- ▶ INIM (Instituto Nicaragüense de la Mujer)
- ▶ INRA / OTR (Instituto Nacional de Reforma Agraria / Oficina de Titulación Rural)
- ▶ INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria)
- ▶ MAG-FOR (Ministerio de Agricultura y Ganadería)
- ▶ MARENA (Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales)
- ▶ PNDR (Programa Nacional de Desarrollo Rural)
- ▶ Un representante de la sociedad civil

En general en el período entre 1992 y 1996, como resultado de la nueva política gubernamental en pro de la equidad de género y de la aplicación de la titulación mancomunada, se beneficiaron un total de 9 618 mujeres de los tres tipos de programas de titulación del INRA —individual, conjunta y cooperativa—, lo que equivale al 25,43 por ciento del total de beneficiarios de los programas de titulación de tierras. Es importante señalar que si bien el 60 por ciento de los títulos de propiedad emitidos entre 1992 y 1996 eran títulos mancomunados, no siempre beneficiaban a las mujeres. Debido a la ambigüedad del término “mancomunado”, que literalmente hace referencia a dos personas de la unidad familiar y no necesariamente a una pareja, el Artículo 32 de la Ley de Estabilidad de la Propiedad 209/1995 antes citado favoreció en la práctica la titulación mancomunada de dos hombres (padre e hijo) en lugar de la pareja. No obstante, el 40 por ciento de los nuevos títulos de propiedad individuales en el marco de este programa se emitieron a nombre de mujeres y éstas fueron incluidas en el 21 por ciento de los títulos mancomunados.

A la luz de los resultados obtenidos con la titulación mancomunada, el Gobierno la enmendó para afianzar su objetivo de equidad. Así, en 1997 promulgó la Ley sobre propiedad reformada urbana y agraria 278, en cuyo Artículo 49 se establece que “por el único ministerio de la presente Ley, los títulos de Reforma Agraria extendidos a nombre del jefe de familia se entenderán extendidos también a nombre del cónyuge o compañera o compañero en unión de hecho estable”. Éste fue un paso fundamental, ya que se reconoció el derecho a la tierra a un gran número de mujeres en uniones de hecho, las cuales habían quedado hasta entonces excluidas de los programas de titulación de tierras por no corresponder su unión a la definición legal de matrimonio.

No obstante, las mujeres que viven en uniones de hecho encuentran todavía hoy muchas barreras para obtener títulos de propiedad de la tierra. Así, por ejemplo, sus parejas pueden rehusar presentarse ante una autoridad competente para que la unión sea reconocida, tal y como requiere la ley, y los funcionarios responsables de emitir los títulos de propiedad siguen prefiriendo a solicitantes masculinos.



## ► El desafío actual de los mercados de tierra

En los últimos años, el sector agrícola de Nicaragua se ha visto afectado por las políticas de ajuste estructural, la eliminación de los subsidios agrícolas y la liberalización del mercado. El abandono gradual del control estatal sobre la tenencia de la tierra, la propiedad y los subsidios, indica que las funciones redistributivas del Estado, están siendo sustituidas paulatinamente por el libre mercado.

En Nicaragua, la mayoría de la tierra que ha sido comprada y vendida procede de la reforma agraria. Si bien carecemos de datos sobre la cantidad de tierra reformada que está siendo vendida a los campesinos a título individual, todo parece indicar que las parcelas que pertenecieron a las cooperativas o fueron entregadas en los años noventa a soldados desmovilizados y ex-combatientes —muchos de los cuales nunca antes habían sido agricultores— hoy en día se están revendiendo. En consecuencia, la propiedad de la tierra se está privatizando y concentrando.

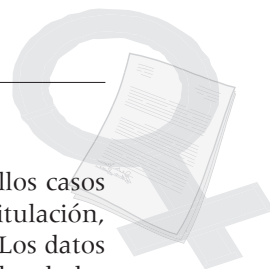
Asimismo, existe en la actualidad una tendencia hacia un mercado de tierras más dinámico (Blanco, 2000). Los programas de reforma agraria de las tres últimas décadas, basados en la expropiación y compra de tierras y su posterior distribución por parte del Estado, ahora son escasos y de poca magnitud. Los programas de titulación de tierras se están sometiendo a revisión a la luz del nuevo modelo del mercado libre, y los esfuerzos del Gobierno se están concentrando en promover la seguridad de la propiedad y en consolidar el mercado de tierras.

En este contexto del libre mercado, los problemas que deberán afrontar las mujeres son, por un lado, la legalización de sus títulos de propiedad y, por otro, la posibilidad de participar de forma real y efectiva en el incipiente mercado de tierras dada la precaria situación económica en la que viven muchas de ellas, al igual que los pequeños agricultores en general.

## ► El futuro del acceso de la mujer a la tierra en Nicaragua

La legislación nicaragüense que regula en la actualidad la igualdad de género en el acceso a la tierra es relativamente progresista. La introducción de la titulación mancomunada mediante el Artículo 49 de la Ley 278 y el establecimiento de la Unidad de Género de la OTR son dos de las acciones afirmativas que promueven la titulación de tierras a nombre de la mujer.

La significación de estas medidas es que ellas representan para las mujeres un medio para llegar a ser independientes económicamente y les facilitan el acceso a otros recursos productivos, al tiempo que revelan cuán necesario es mantener un esfuerzo continuado para garantizar la igualdad de oportunidades para



hombres y mujeres. Los datos ponen de relieve que, incluso en aquellos casos en que las mujeres han obtenido tierras gracias a los programas de titulación, han sido discriminadas en cuanto al tamaño de las parcelas recibidas. Los datos de la OTR correspondientes a 1999 muestran que mientras las parcelas de las mujeres propietarias a título individual poseen una superficie comprendida entre 0,5 y 10 manzanas, las de los hombres oscilan entre 0,5 y 20 manzanas. De la misma manera, en la emisión de títulos mancomunados, se verificó que cuando la parcela estaba registrada a nombre de la mujer, el tamaño del lote asignado iba de 0,98 a 14 manzanas, mientras que cuando el solicitante de la parcela conjunta era un hombre el tamaño era de 16 a 32 manzanas.

Hoy en día, la vía principal para obtener tierra agrícola es el mercado comercial de tierras. Son fundamentalmente los agricultores varones quienes se dedican al negocio de la compraventa o arrendamiento de tierras. Las mujeres que desean participar en estas actividades comerciales han de hacer frente a dos grandes limitaciones: la falta de crédito y la falta de garantías de tenencia.

En este contexto, los derechos de propiedad de las mujeres sobre la tierra se pueden reforzar promoviendo la titulación a ellas y su participación en el mercado de tierras mediante facilidades de acceso al crédito. Otras medidas de apoyo pueden ser el fomento de las asociaciones y organizaciones de mujeres rurales y la adopción de medidas que potencien el rol de la mujer en la producción y en la ordenación de recursos naturales.

### **Avances en la equidad de género y el registro de los títulos de propiedad agraria**

Datos recientes de la OTR muestran que, entre 1992 y 1996, el Gobierno emitió 23 067 títulos de propiedad de tierras agrícolas, que beneficiaron de manera directa a 37 810 personas. De estos beneficiarios directos, 9 618 —un 25,43 por ciento— fueron mujeres. Entre 1997 y 2000 los títulos emitidos fueron 10 268, lo que supone un total de 19 322 beneficiarios directos, de los cuales 8 141 —un 42 por ciento— fueron mujeres. Si comparamos estos datos con los de la década de los ochenta, cuando las mujeres representaban solamente un 8 por ciento de los beneficiarios directos de los programas de titulación, podemos apreciar una mejora significativa en el acceso de la mujer a la tierra en esos diez años, debida, en gran medida, a la promulgación de la titulación mancomunada.

El reconocimiento jurídico de los derechos legales de las mujeres sobre la tierra es, por supuesto, crucial, pero no hay que olvidar que, en la práctica, el mero reconocimiento formal tiene escasa incidencia en el acceso de la mujer a la tierra y otros recursos productivos, tales como crédito, asistencia técnica y servicios de apoyo. Es necesario adoptar medidas adicionales y acciones afirmativas a fin de garantizar que las mujeres sean reconocidas como productoras y que aquellas que finalmente han tenido acceso a los recursos productivos puedan usarlos de forma efectiva.



## **Falta de acceso al crédito e inseguridad de la tenencia legal de la tierra: factores que obstaculizan el acceso a la tierra**

Las mujeres han de hacer frente a diversos obstáculos que dificultan su participación en el mercado de tierras. Entre los principales, pueden citarse la falta de seguridad en la tenencia de la tierra y de acceso al crédito institucional, así como la carencia de experiencia en los procesos de negociación debida a las prácticas culturales patriarcales que han impedido a las mujeres adoptar roles empresariales y productivos (Deere y León, 2000).

Con frecuencia las mujeres no pueden legalizar los títulos de propiedad que han recibido en el marco de la reforma agraria porque no tienen los fondos necesarios para pagar el registro. En caso de disputas por la tenencia de la tierra, son las mujeres las que suelen perder sus tierras porque carecen de recursos que les permitan sufragar las costas de un proceso. La compraventa de tierras por agricultores varones agrava la inseguridad de tenencia de las mujeres, ya que estas transacciones se realizan normalmente de manera informal.

En este contexto, las líneas de crédito especiales o bancos de tierras representan la única forma viable para que las mujeres puedan obtener acceso al crédito para la compra o arrendamiento de tierras y otros fines comerciales. Podrán así asegurar la tenencia, acceder a los recursos necesarios para legalizar sus títulos de propiedad y abonar los honorarios y costas legales en caso de conflictos sobre la tenencia.

No hay que olvidar que la seguridad de la tenencia de la tierra va mucho más allá de la mera obtención del título de propiedad legal: requiere, fundamentalmente, un acceso continuado a fondos necesarios para la administración y uso de la tierra.

## **Fortalecer las organizaciones de mujeres**

Las reivindicaciones del movimiento de mujeres han sido cruciales para mejorar su acceso a la tierra. En los años ochenta, las mujeres obtuvieron acceso a la tierra principalmente a través del movimiento cooperativo, que les permitió dedicarse a la agricultura de manera más independiente que antes. El esfuerzo de organizaciones tales como la Asociación de Mujeres Nicaragüenses Luisa Amanda Espinoza (AMNLAE), la Federación de Mujeres Productoras del Campo de Nicaragua (FEMUPROCAN) y la Unidad de Género de la Unión Nacional de Agricultores (UNAG), contribuyó a la sensibilización y concienciación sobre los problemas de las mujeres y cosechó apoyos entre las organizaciones rurales de base para solicitar el reconocimiento formal de los derechos de las mujeres, en particular el derecho de acceso a la tierra.

En la actual fase de liberalización del mercado de tierras, las organizaciones rurales pueden desempeñar una función fundamental de apoyo a los pequeños agricultores, hombres y mujeres, como potenciales demandantes de tierra, ya



sea a título individual o en el seno de sus organizaciones. Las mujeres también tienen que velar para que la propiedad de la tierra quede garantizada. Para ello, deben conocer sus derechos y los derechos de sus comunidades en materia de tenencia de tierras y exigir su reconocimiento. Además, en el contexto del actual mercado de tierras, los pequeños agricultores y agricultoras se enfrentan a muchas restricciones para participar en las transacciones de mercado debido a la falta de recursos. A este respecto, se puede asumir que, asociándose, los pequeños agricultores y, en particular, las mujeres, podrían optar a la compra o arrendamiento de tierras gracias al apoyo financiero de sus organizaciones, ya sea en forma de pequeños préstamos o crédito colectivo, o mediante la actuación de las organizaciones como sociedades mutualistas.



## ▶ Referencias

- Agurto, S.** 1997. El aporte de la mujer a la economía nacional. *Memoria del Seminario de tenencia de la tierra y el acceso de las mujeres a la tierra*, 29-31 de enero de 1997. Managua, SNV.
- Blanco, L.** 2000. *Las políticas de tierra en Centroamérica: una visión desde las mujeres*. San José de Costa Rica, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano (accesible desde el sitio <http://www.rimisp.cl/boletines/bol58/>).
- Bruce, J.W.** 1998. Review of tenure terminology. *Tenure Brief, n.º 1*. University of Wisconsin, Estados Unidos, Land Tenure Center.
- CEPAL.** 1999. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 1999*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (disponible en el sitio <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/4444/P4444.xml&xsl=/deype/tpl/p9f.xsl>).
- CEPAL.** 2000. *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1999-2000*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (disponible en el sitio <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/4919/P4919.xml&xsl=/de/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>).
- CIPRES/Fundación Arias para la Paz y el Desarrollo Humano.** 1992. *El acceso de la mujer a la tierra en Nicaragua*. San José de Costa Rica, Centro para la Promoción, la Investigación y el Desarrollo Social y Rural y Fundación Arias.
- Corral, L.** 1999. *Reforma y tenencia de la tierra en Nicaragua*. Managua (disponible en el sitio <http://www.fao.org/Regional/LAmerica/prior/desrural/derprop/10061.pdf>)
- CRLP/DEMUS.** 1997. *Mujeres del mundo: leyes y políticas que afectan sus vidas reproductivas – América Latina y el Caribe*. Nueva York, Estados Unidos, Centro Legal para Derechos Reproductivos y Políticas Públicas y Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer.
- De Janvry, A., Key, N. y Sadoulet, E.** 1997. *Agricultural and rural development policy in Latin America: new directions and new challenges*. Berkeley, Estados Unidos, University of California at Berkeley Department of Agricultural and Resource Economics (Documento de trabajo n.º 815).
- De Janvry, A. y Sadoulet, E.** 2000. *Property rights and land conflicts in Nicaragua. A synthesis*. Berkeley, Estados Unidos, University of California at Berkeley. California Agricultural Experiment Station, Giannini Foundation of Agricultural Economics.
- Deere, C.D. y León, M.** 1998. *Memoria del seminario sobre mujeres y propiedad de la tierra en las contrarreformas latinoamericanas*, organizado por la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, el Centro para la Promoción, la Investigación y el Desarrollo Social y Rural (CIPRES) y el Centro de Estudios y Acción para el Desarrollo (CESADE). 23 de enero de 1998, Managua.
- Deere, C.D. y León, M.** 2000a. *Género, propiedad y empoderamiento: tierra, estado y mercado en América Latina*. Bogotá, Tercer Mundo Editores.

**Deere, C.D. y León, M.** 2000b. *Oportunidades y amenazas para el acceso de las mujeres a la tierra en el marco de la contrarreforma agraria* (disponible en el sitio [www.arias.or.cr/fundarias/cph/boletin2-cph.htm](http://www.arias.or.cr/fundarias/cph/boletin2-cph.htm)).

**Deere, C.D. y León, M.** 2001. *América Latina: avances recientes en los derechos de la mujer a la tierra*. Lima, Revista Chacarera.

**Deininger, K. y Binswanger, H.** 1998. The evolution of the World Bank's land policy: principles, experience, and future challenges (disponible en el sitio <http://www.worldbank.org/research/journals/wbro/obsaug99/article5.pdf>).

**FAO.** 1991. *Manual de conceptos y consejos legales: como evitar desigualdades jurídicas*, elaborado por R. Castro Soto. Documento de campo n.º 12. INRA/FAO.

**FAO.** 1992a. *Rural women in Latin America: rural development, access to land, migration and legislation*. Roma, FAO/RLAC.

**FAO.** 1992b. *Situación jurídica de la mujer rural en diecinueve países de América Latina*. Roma. (disponible en el sitio web <http://www.fao.org/DOCREP/U5615s/U5615s00.htm> )

**FAO.** 1993. *Rural women of Latin America and the Caribbean, building a network of support institutions and agencies*. Santiago de Chile.

**FAO.** 1994. *Microempresas asociativas integradas por campesinos marginados en América Central: aspectos jurídicos e institucionales*. Roma (disponible en el sitio web <http://www.fao.org/DOCREP/003/T1951S/T1951S00.HTM>).

**FAO.** 1995. *Looking towards Beijing 95: rural women in Latin America and the Caribbean: situation, perspectives and proposals*. Santiago de Chile.

**FAO.** 1996a. *Informe: Reunión regional sobre la mujer rural y la legislación agraria*. Santiago de Chile. (DERU-55)

**FAO.** 1996b. *Informe: III Reunión taller de la red de cooperación técnica e instituciones y organismos de apoyo a la mujer rural – Subregión Mesoamérica*. Santiago de Chile. (DERU-57)

**FAO.** 1997a. *Género y sistemas de producción campesinos: lecciones de Nicaragua*, elaborado por F.Devé. Roma (disponible en el sitio <http://www.fao.org/docrep/008/y4936s/y4936s00.htm>).

**FAO.** 1997b. *Género: la clave para el desarrollo sostenible y la seguridad alimentaria. Plan de acción para la mujer en el desarrollo, 1996-2001*. Roma (disponible en el sitio <http://www.fao.org/docrep/005/Y3969S/y3969s00.HTM>).

**FAO.** 1997c. *Las componentes centrales de las políticas ligadas al desarrollo rural, la reforma agraria y la lucha contra la pobreza en América Latina y el Caribe*. Roma.

**FAO.** 1998a. *Gender and agrarian reform in Brazil*, elaborado por C.D. Deere y M. León. Borrador n.º 4. Roma.

**FAO.** 1998b. *Aspectos jurídicos en el acceso de la mujer rural a la tierra en Cuba, Honduras, Nicaragua y República Dominicana*, elaborado por B.B Galán. Roma. (disponible en el sitio <http://www.fao.org/sd/SPdirect/WPan0033.htm>).



**FAO.** 1998c. Female agricultural extension agents in El Salvador and Honduras: Do they have an impact? elaborado por G.A. Truitt. En *Training for agriculture and rural development 1997–98*. pp.64–83. Roma.

**FAO.** 1998d. *Mujeres rurales y seguridad alimentaria: situación actual y perspectivas*. Roma. (disponible en el sitio [http://www.fao.org/Regional/Lamerica/mujer/docs/MR\\_SA/indicevinculado.htm](http://www.fao.org/Regional/Lamerica/mujer/docs/MR_SA/indicevinculado.htm)).

**FAO.** 1999a. *Las estadísticas relacionadas con el género: una contribución necesaria al desarrollo agrícola*. Roma. (disponible en el sitio <http://www.fao.org/docrep/x2785s/X2785s00.htm>).

**FAO.** 1999b. *Censos Agropecuarios y Género – Conceptos y Metodología*. Roma (disponible en el sitio <http://www.fao.org/DOCREP/004/X2919S/X2919S00.HTM> ).

**FAO.** 1999c. *La participación y la información: elementos fundamentales de una política agrícola sensible a las cuestiones de género*. Roma (disponible en el sitio <http://www.fao.org/docrep/X2950s/X2950s00.htm>).

**FAO.** 2005. Sitio web sobre el género y la seguridad alimentaria (<http://www.fao.org/Gender/sp/agri-s.htm>).

**FAO/ASEG.** 1997a. *Framework and user reference*. Roma. (Borrador)

**FAO/ASEG.** 1997b. *Manual de campo*. Roma. (Borrador) (disponible en el sitio <http://www.fao.org/sd/seaga/downloads/Es/fieldes.pdf>).

**FAO/ASEG.** 1997c. *Manual a nivel macro*. Roma. (Borrador) (disponible en el sitio <http://www.fao.org/sd/seaga/downloads/Es/MacroEs.pdf>).

**FAO/ASEG.** 1998. *Manual para el nivel intermedio*. Roma. (Borrador) (disponible en el sitio <http://www.fao.org/sd/seaga/downloads/Es/intermediateEs.pdf>).

**FAO/IPGRI.** 1998. *La mujer campesina y las semillas andinas: Género y el manejo de los recursos genéticos*, elaborado por M.E. Tapia y A. De la Torre. Roma (disponible en el sitio [www.fao.org/DOCREP/x0227s/x0227s00.htm](http://www.fao.org/DOCREP/x0227s/x0227s00.htm)).

**Fundación Arias para la paz y el progreso humano y CIPRES.** 1992. *El acceso de la mujer a la tierra en Nicaragua*. San José de Costa Rica. (disponible en el sitio web <http://www.fao.org/sd/SPdirect/WPan0033.htm>)

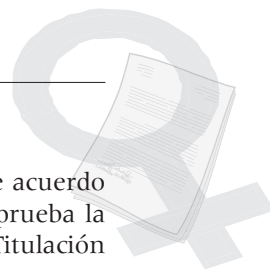
**Fundación Arias para la paz y el progreso humano & CIPRES.** 1996. *El acceso de la mujer a la tierra en Centroamérica: memoria del taller centroamericano*. San José de Costa Rica.

**Galán, B.B.** 2000. Reglamentaciones jurídicas sobre el acceso a la tierra de la mujer rural en países de América Central y el Caribe. *Land Reform, Land Settlements and Cooperatives*, 2000/1.

**Herrera, A., Riddell, J. y Toselli, P.** 1997. Recent FAO experiences in land reform and land tenure. *Land Reform, Land Settlements and Cooperatives*, 1997/1: 53–64.

**Maxwell, D. y Wiebe, K.** 1998. *Land tenure and food security: a review of concepts, evidence, and methods*. Documento de investigación n.º 129. University of Wisconsin, Estados Unidos, Land Tenure Center.





**Ministerio de Hacienda y Credito Publico.** 2000. Certificación de acuerdo administrativo de la Dirección General N. AC-OTR-007-2000, que aprueba la Declaración de principios de equidad de género de la Oficina de Titulación Rural. Managua.

**Ocon, M.D.** 1998. *La equidad, una lucha de las mujeres, relacione sobre Nicaragua.* Montevideo, Social Watch.

**OTR.** 1999. *Situación de la mujer rural en Nicaragua.* Managua, Oficina de Titulación Rural.

**Palmer, D.** 1999. Making land registration more effective, *Land Reform, Land Settlements and Cooperatives*, 1999/1-2: 35-45.

**Platteau, J.P., Abraham, A., Gaspart, F, y Stevens, L.** 1999. *Marriage system, access to land, and social protection for women: the case of Senegal.* University of Namur, Bélgica, CRED.

**PNUD.** 2000. *Informe sobre el Desarrollo Humano.* Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

**Quisumbing, A.** 1994. Gender differences in agricultural productivity: a survey of empirical evidence. Documento de discusión Serie n.º 36. Washington, DC, Departamento de Educación y Políticas Sociales, Banco Mundial.

**Renzi, M.R. y Agurto, S.** 1997. *La esperanza tiene nombre de mujer: la economía nicaragüense desde una perspectiva de género.* Managua, FIDEG.

**Reydon, B.P. y Romos, P.** 1996. *Mercado y políticas de tierras.* Campinas, SP, Brasil, UNICAMP. IE.

**Secretaría de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI).** 1997. Cooperatives and food security. *Land Reform, Land Settlements and Cooperatives*, 1997/1: 101-103.

**Shaerer, E.B., Lastarria-Cornhiel, S. y Mesbah, D.** 1991. *The reform of rural land markets in Latin America and the Caribbean: research, theory, and policy implications.* LTC Paper n.º 141. University of Wisconsin, Estados Unidos, Land Tenure Center.

**Stoltz Chinchilla, N.** 1983. *Women in revolutionary movements: the case of Nicaragua.* Documento de trabajo n.º 27. Michigan State University, Estados Unidos.





*LECCIONES* • Género y el  
*Y* derecho a la tierra  
*RESULTADOS*

## Resumen

---

El derecho a la tierra está determinado por la compleja interacción de las relaciones de poder existentes y las instituciones que las sustentan. Este capítulo ilustra con referencia a algunos casos, esas relaciones y enfatiza en los factores que subyacen a ellas, y que inciden en el ejercicio efectivo de los derechos de la mujer a la tierra. Este último capítulo resume distintas experiencias sobre de América Latina, África Subsahariana y Asia Central, sobre las varias modalidades puestas en práctica para mejorar el derecho de las mujeres sobre la tierra.

Las regulaciones sobre la herencia, el mercado y los programas de distribución de tierras, constituyen los canales principales para el acceso a la tierra. No obstante, las acciones en esas esferas, pueden ser contradictorias. Por ejemplo, existen casos en los que las reglamentaciones sobre el sistema hereditario tienden a discriminar a las mujeres por su naturaleza predominantemente patrilineal. Así, las mujeres viudas o divorciadas que se convierten en jefas de familia, en lugar de gozar de sus derechos a la tierra como jefes de familia, suelen perder el acceso a la tierra de reforma agraria, ya que el siguiente descendiente varón en la línea sucesoria pasa a ser el propietario.

La compra de tierras no es una opción viable para la mujer en muchos casos, dado que los programas sobre mercados de tierra, son dirigidos predominantemente a los hombres, o las mujeres no poseen los documentos requeridos en las transacciones. Los prejuicios existentes sobre su capacidad o su derecho de actuar por cuenta propia en la compra de tierras, constituye a su vez un fuerte obstáculo frente a las instituciones financieras. Las intervenciones estatales tienden, también, a reproducir en sus prácticas los prejuicios de género existentes en la sociedad; y los derechos de la mujer a la tierra, quedan muchas veces limitados por factores institucionales.

El ejercicio de los derechos de la mujer sobre la tierra, se ve limitado por factores que, con frecuencia, se superponen. Una cuestión básica es la existencia de funcionarios de las instituciones civiles y del Estado renuentes o sin formación apropiada sobre la equidad de género. Las normas vigentes en las comunidades y hogares, pueden perpetuar prácticas discriminatorias, independiente de la legislación oficial.

Con la predominancia del mercado, la tierra adquiere mayormente una connotación mercantil, relegando su función de “lugar de pertenencia” y base familiar. Así, la individualización de los derechos —ligado a las operaciones de mercado— tiende a excluir a la mujer, ya que el hombre, como jefe de familia, posee la titularidad de la propiedad familiar.

En general, a la base tanto de las sociedades capitalistas como de las socialistas, prevalecen en forma explícita o subyacente, creencias y prácticas patriarcales que continúan a obstaculizar la igualdad de derechos sobre la tierra con independencia de la condición de género.




# Equidad de género en el derecho a la tierra: lecciones y resultados de los estudios de caso

*Susanna Lastarria-Cornhiel  
y Zoraida García Frías*

## ► Introducción

La esfera jurídica es una de las principales áreas en las que se han obtenido logros a favor de la mujer durante las últimas décadas, incluyendo el reconocimiento del derecho de la mujer a poseer tierras y otros recursos productivos. Los nuevos marcos jurídicos, en muchos casos, incluyen la afirmación de los derechos de arrendamiento, posesión y co-propiedad de la tierra. Las normas consuetudinarias, en algunas ocasiones, han sido revisadas a favor de los derechos de la mujer; en otras, los derechos tradicionales de la mujer sobre la tierra se han reinterpretado, tal como ocurrió en Sudáfrica, donde en 1996 se promulgó una nueva ley sobre derechos informales de tenencia de tierras; y en Namibia, donde los derechos tradicionales de la mujer a la tierra han sido reinterpretados. No obstante, debido a la incompatibilidad o contradicciones entre las nuevas leyes estatuidas y el derecho consuetudinario, todavía subsisten numerosos obstáculos y desafíos que impiden hacer efectiva la aplicación de la ley y el ejecutar políticas de equidad de género a nivel nacional.

La vinculación de los derechos sobre la tierra con la seguridad de acceso y tenencia para las mujeres, por un lado, y la productividad de la tierra, por el otro, ha sido tema de investigación de diversos estudios recientes sobre el desarrollo. Al mismo tiempo, la asignación de tierras y los arreglos institucionales sobre la tenencia han re-emergido como temas centrales de los programas de modernización de la agricultura y de las disposiciones institucionales que los acompañan.



El ejercicio de los derechos sobre la tierra, en particular el derecho de la mujer a este recurso, está determinado por una complejidad de factores institucionales. Complejidad que se manifiesta en la interacción de los tres mecanismos que se superponen para la regulación de la obtención de tierras: herencia, compra o intervención del Estado; mecanismos, que a su vez, están influidos y regulados por normas sociales y culturales, por las leyes de funcionamiento del mercado y por las políticas estatales. Aunque uno de esos mecanismos puede prevalecer en un contexto, en un determinado momento; pero, es la dinámica entre estas instituciones y las dispares relaciones de poder de la sociedad lo que determina el régimen de tenencia.

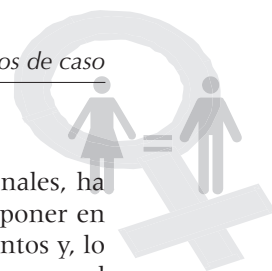
Este artículo tiene un triple objetivo: en primer lugar, examinar la forma en que estas instancias y relaciones de poder determinan los derechos de la mujer sobre la tierra; en segundo lugar, poner de relieve los obstáculos culturales a que las mujeres se enfrentan para obtener y hacer cumplir esos derechos; por último, extraer, a partir de varios estudios de caso, algunas conclusiones relevantes al contexto institucional que rige los derechos relativos a la tierra en las diferentes regiones, en especial en relación a los derechos de la mujer.

### ► Tierra, equidad de género y poder

La lucha por la tierra y por la equidad de género tiene profundas raíces políticas, y ambos tienen una estrecha vinculación con las relaciones de poder y la capacidad de participación social y autonomía ciudadana de los individuos. Ya sea porque la tierra tiene un significado trascendente por ser un bien que incide en la manifestación de una cultura, o porque es un recurso productivo y un bien de capital fundamental; quienes controlan los derechos sobre la tierra tienden a tender una mayor oportunidad y espacio de poder que aquellos que carecen de ella, especialmente en el área rural.

En forma similar, los derechos, la posición y las oportunidades que suelen reconocerse a los hombres en muchas culturas, en base a su género, les otorgan un poder de control sobre quien no los tiene, es decir, sobre las mujeres. Estos modelos discriminatorios suelen alimentar otras discriminaciones adicionales. De ahí que el reconocimiento de la igualdad de derechos de mujeres y hombres resulte fundamental en cualquier proceso que trate de corregir los desequilibrios existentes. La creación de un marco institucional que permita la coexistencia de la diversidad social y de género necesita abordar la igualdad de derechos como una prioridad. Ello requiere el logro de un acuerdo práctico y efectivo entre los diferentes grupos sociales, lo que supondrá pasar inevitablemente por pactos y compromisos políticos que envuelven concesiones, entre los grupos de intereses en el corto plazo.

En el curso de los últimos siglos, y en especial en el siglo veinte, la sociedad civil y las instituciones estatales han reconocido gradualmente la igualdad de derechos —sociales, económicos y políticos— para todos los seres humanos. La



sociedad civil, con la contribución clave de los organismos internacionales, ha luchado y dialogado con las estructuras e instituciones estatales para poner en práctica esa igualdad de derechos. Se han logrado algunos pocos adelantos y, lo mismo en cuanto al reconocimiento de que las aparentes concesiones en el corto plazo, el objetivo último beneficiará a la sociedad en su conjunto.

El reconocimiento de los derechos humanos y civiles en la jurisprudencia, códigos civiles y reglamentaciones ha sido una condición básica y necesaria en el establecimiento de objetivos, postulados y acciones; sin embargo la mera promulgación de esas leyes no constituye una acción positiva o un cambio institucional. Entre la proclamación de los derechos legales y su puesta en ejecución, con frecuencia, transcurre un tiempo excesivo. Esta remisión puede ser el resultado de oposición política, de obstáculos económicos, o como a menudo, de prácticas sociales y culturales que dificultan la adopción y ejercicio de esos derechos.

A lo anterior se añade, la debilidad de las instituciones estatales y civiles responsables de salvaguardar y garantizar el ejercicio de esos derechos, debido, en parte, a la falta de funcionarios que compartan esos principios de igualdad o que incorporen en la administración de los programas los mecanismos para la aplicación efectiva de esos derechos. Del mismo modo, la sociedad en su conjunto y sus instituciones pueden aferrarse a normas y prácticas que perpetúan la discriminación —de género, étnicas, de posición social— ignorando la legislación estatuida. De hecho, la percepción discriminatoria sobre la condición de ser mujer que tienen tanto los hombres y las mujeres mismas, como la sociedad en su conjunto, coadyuva a que en la práctica, no se reconozca la igualdad de derechos sobre la tierra para mujeres y hombres.

## **Equidad de género, eficacia y bienestar**

¿Por qué la equidad de género es una cuestión fundamental en relación a los derechos sobre la tierra? La respuesta es simple: porque las diferencias sistemáticas de derechos de tenencia de la tierra entre hombres y mujeres contribuye a una desigualdad de género mayor en el ámbito de la sociedad en detrimento de posición de la mujer y de sus posibilidades de bienestar.

El acceso a la tierra y el control de su uso son la base para la producción de alimentos y la generación de ingresos en las áreas rurales y, por consiguiente, tienen una importancia clave para el bienestar de los hogares. Además, a la tenencia de la tierra está asociado el acceso a otros recursos productivos como el agua, los sistemas de riego y los productos forestales (Meizen-Dick *et al.*, 1997). Las mujeres que se convierten en jefas del hogar son particularmente vulnerables, ya que al enviudar, divorciarse o separarse suelen perder el acceso a la tierra que antes tenían garantizado de manera indirecta a través de sus esposos y padres. Este problema se agrava conforme aumenta el número de hogares encabezados por mujeres.



*El número de hogares rurales encabezados por mujeres ha ido en aumento en las últimas décadas en la mayoría de las regiones del mundo. Las estadísticas regionales muestran que en Sudáfrica dichos hogares representan el 42 por ciento del total, y en el Caribe, el 35 por ciento (Naciones Unidas, 2000: 42, 46-50). Además, el porcentaje de mujeres que son parte de la fuerza laboral rural ha aumentado en todas las regiones en desarrollo en la última década (FAO, 1999: 13).*

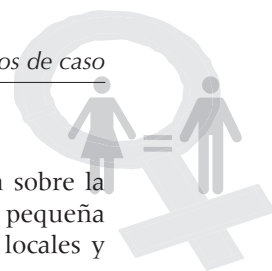
Los desiguales derechos de propiedad —que implican, entre otras cosas, la falta de acceso directo a la tierra y de control sobre ésta— pueden limitar el papel productivo de la mujer, así como su poder e influencia en el seno del hogar y la comunidad. En muchas sociedades, los derechos de propiedad reflejan, o incluso determinan, la condición de ciudadanía de una persona o su grado de inclusión y aceptación en las organizaciones de la comunidad. En los ejidos de México, por ejemplo, tan sólo las personas que tienen derechos de propiedad sobre tierras del ejido son consideradas miembros ejidatarios con derecho de voto en asuntos comunitarios. Con frecuencia, la negación del derecho a la propiedad se usa como mecanismo de exclusión de grupos étnicos o raciales minoritarios. Cuando a las mujeres se les niega la igualdad del derecho a la propiedad, también se les niega la posición social, económica y —a menudo— política que les corresponde.

La mujer provee una gran parte de la mano de obra empleada en la producción agrícola, si bien en las estadísticas oficiales, basadas en mecanismos de censo y encuesta, con frecuencia el trabajo y la contribución de la mujer a la riqueza nacional se subestima e infravalora (FAO, 1993). Un documento reciente de la FAO (1999: 12-13) muestra que a pesar de que el porcentaje de mano de obra empleado en el sector agrícola experimentó un descenso en la década de los noventa, la proporción de mujeres entre los trabajadores agrícolas aumentó, en particular en los países en vías de desarrollo. En algunas regiones, como África y Asia, casi la mitad de la fuerza laboral es femenina.

*Las mujeres siempre han trabajado en la producción de alimentos y otros productos en las áreas rurales. Las estadísticas oficiales tienden a enmascarar este hecho debido a la forma en que se define y se registra oficialmente el trabajo agrícola. Las actividades agrícolas de la mujer o no son tomadas en consideración o no se registran por separado, a pesar de los esfuerzos por mejorar los datos desglosados por sexo en los censos agrícolas y en las encuestas de hogares.*

Una tendencia reciente, es que cada vez hay más mujeres rurales que trabajan fuera de su parcela, contratadas en el sector agroindustrial, sobre todo en la elaboración de alimentos y en las labores del campo. Otra tendencia, es que las mujeres asumen la responsabilidad de la parcela familiar cuando los hombres trabajan como asalariados. Y otra tendencia es que cada vez más también la contribución laboral de la mujer suele aumentar cuando la agricultura familiar apuesta por la producción y procesamiento de cultivos para la comercialización





que permita incrementar los ingresos familiares. La teoría económica sobre la producción afirma que si las mujeres como agricultoras que producen a pequeña escala eficientemente para ellas mismas, sus familias y los mercados locales y regionales, deberían poseer el control sobre los recursos productivos<sup>1</sup>.

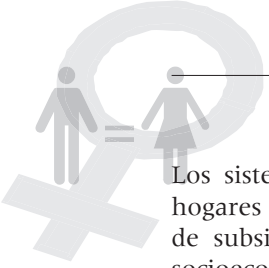
Las mujeres, en la mayoría de las regiones del mundo, suelen ser las responsables del cuidado de los hijos y otros familiares a cargo, es decir, las responsables de elaborar y preparar los alimentos, prestar y obtener cuidados médicos y vestidos, haya o no un varón de referencia en el hogar. El número de hogares administrados por mujeres, tanto de jure como de facto, está aumentando debido a la migración, los conflictos civiles, las enfermedades y el abandono de los hombres. Durante las últimas décadas, el incremento de las responsabilidades de las mujeres en el cuidado y mantenimiento de la familia, al tiempo que continúan desempeñando los roles tradicionalmente asignados, las ha obligado a desarrollar estrategias de subsistencia más complejas y exigentes. Entre las nuevas realidades que están modificando el perfil de los hogares rurales destacan las siguientes:

- ▶ la migración masculina, que deja en manos de las mujeres la totalidad de las responsabilidades familiares;
- ▶ la vulnerabilidad económica ante las fuerzas del mercado global, ya que cada vez es menos rentable producir alimentos tradicionales, las oportunidades de generación de ingresos rurales disminuyen mientras que la necesidad de invertir en insumos agrícolas aumenta, y los recursos productivos están en manos de las grandes industrias agrarias;
- ▶ las crisis locales y regionales, entre ellas, los conflictos civiles y la propagación del SIDA, que dejan a cargo de las mujeres el cuidado de los huérfanos.

Varios estudios han demostrado que los recursos controlados por las mujeres suelen utilizarse para mejorar la alimentación y las condiciones de vida familiares, reducir la desnutrición de los niños y aumentar el bienestar de la familia (Blumberg, 1991; von Braun y Kennedy, 1994; Hirschmann, 1984). Sólo éstas serían ya razones suficientes para reconocer y salvaguardar el derecho de la mujer a la tierra.

Contemporáneamente a este aumento de la carga de responsabilidades productivas y familiares de las mujeres se están produciendo una serie de transformaciones en las normas socioculturales, los valores y las prácticas de las sociedades rurales. Las garantías o redes de seguridad que los sistemas tradicionales de tenencia ofrecían a las mujeres se están desintegrando, por lo que, en muchos casos, el acceso de la mujer a los recursos se ha debilitado aún más.

<sup>1</sup> La teoría sostiene, por ejemplo, que el control sobre los recursos garantiza una oportuna toma de decisiones y facilita el acceso a otros recursos, tales como el acceso al capital.



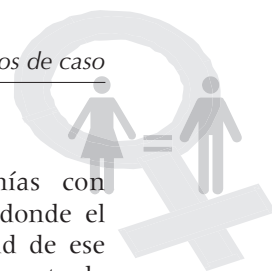
Los sistemas consuetudinarios de tenencia de tierras que aseguraban a los hogares de la comunidad los medios adecuados para subvenir a sus necesidades de subsistencia, también solían garantizar que los individuos con posición socioeconómica baja, como las mujeres, pudieran subvenir a sus necesidades y a las de su familia, aunque su acceso a la tierra y a los recursos basados en la tierra se efectuara de forma indirecta, a través de un familiar masculino (Guyer, 1987). Pero hoy en día la realidad es diferente y muchos de los sistemas tradicionales de tenencia ya no son capaces de garantizar ni siquiera esta seguridad básica. La presión de la pobreza, la creciente economía del mercado y las exigencias de la agricultura comercial están transformando la tierra en un mero activo. De entre las múltiples consecuencias que derivan de esta nueva concepción de la tierra, dos son de especial interés: la escasez de tierras y la individualización de los derechos.

Asimismo, dado que las mujeres generalmente carecen de control directo sobre los recursos, tienden a perder sus derechos de uso y otros derechos indirectos cuando se producen cambios sociales. Quienes controlan tradicionalmente los recursos tienen la capacidad y el poder necesarios para encauzar los procesos de reorganización en favor de sus propios derechos y, en ocasiones, en detrimento de quienes sólo gozan de derechos secundarios. A medida que la tierra se va convirtiendo en un activo comercial, los miembros de la familia y la comunidad, que en el pasado habrían respetado el derecho de acceso de la mujer a la tierra, pueden ahora verse movidos a violar o ignorar este derecho, en particular en el caso de viudas o mujeres divorciadas.

### **La tierra y sus múltiples significados**

El valor y el significado de la tierra como recurso productivo y herencia cultural son reconocidos universalmente. Asimismo, no debe ignorarse el valor agregado, tanto social como psicológico, que la tierra tiene para las familias rurales. Para muchos de los grupos de población históricamente desfavorecidos, especialmente los que habitan en las áreas rurales, los derechos sobre la tierra no son activos comerciales: la tierra es más bien un “puerto seguro” donde abrigar y nutrir a la familia y desarrollar estrategias de subsistencia.

Si bien en las zonas rurales de muchos países los ingresos dependen cada vez menos de la agricultura, la tierra continúa siendo un recurso crucial para la supervivencia y reproducción de las poblaciones rurales. A medida que la mujer se convierte en cabeza de familia en los hogares rurales, la tierra refuerza su significado para ella y su familia como base para la subsistencia. Aún cuando los miembros de la familia rural emigran a áreas urbanas o industriales en busca de trabajo asalariado, continúan confiando en el apoyo de la familia que dejaron atrás. Si pierden el empleo, su hogar y su tierra pueden volver a acogerlos hasta que encuentren un nuevo trabajo asalariado. La tierra familiar proporciona a todos los miembros de la familia un lugar de referencia, de



pertenencia, al que siempre pueden volver. En las economías con oportunidades de empleo inestables y altas tasas de desempleo y donde el sector industrial tampoco garantiza un trabajo estable, la estabilidad de ese lugar de referencia, que es la tierra, es aún más importante desde un punto de vista material, social, y psicológico.

Los valores sociales y culturales asociados a la tierra constituyen consideraciones de importancia cuando se diseñan programas centrados en los derechos sobre la tierra y en su redistribución pues ayudan a entender por qué la lucha por la tierra a veces es tan tenaz, por qué las comunidades permanecen o retornan a las áreas ancestrales y por qué las familias se aferran a parcelas que desde el punto de vista económico o productivo tienen sólo un valor mínimo.

### **Género, tenencia de la tierra y recursos**

El análisis de los sistemas de tenencia es clave para entender las relaciones sociales que se entretienen en torno a los recursos naturales, particularmente la tierra, el agua y los bosques. Las relaciones sociales descritas por los sistemas de tenencia —al indicar quiénes tienen derecho a usar qué recursos y cómo deben usarlos— son especialmente relevantes para los programas destinados a aumentar la producción agrícola, disminuir la degradación ambiental y mejorar los niveles de vida en las zonas rurales. Las relaciones sociales influyen de forma significativa en la manera en la que diferentes personas responderán y participarán en los programas de desarrollo.

El género es uno de los determinantes en las relaciones sociales y la definición de los derechos individuales. Junto a la clase social, la pertenencia de género es uno de los factores que inciden en las oportunidades, aspiraciones, condiciones de vida, acceso a recursos, posición en la comunidad y percepción de sí misma de un individuo. Las políticas y programas de desarrollo pueden tener repercusiones en la asignación de recursos, en el uso y administración de estos.

Todo sistema de tenencia de recursos naturales está íntimamente interrelacionado con otras estructuras sociales, como la familia, - a través de los sistemas matrimoniales y hereditarios - las instituciones económicas y las vinculadas al ejercicio del poder político. Estas estructuras tienden a reforzarse entre sí y los cambios en una de ellas suelen comportar también un ajuste en las demás. Las diversas modalidades de asignación de recursos —entre las unidades familiares de una colectividad y al interior de esas unidades— están determinadas en gran medida por esas estructuras sociales. Así, por ejemplo, la estructura social más influyente en los sistemas consuetudinarios de tenencia es la familia, a través de sus procedimientos de linaje, matrimonio y herencia; mientras que en los sistemas que se rigen por la propiedad privada, el factor decisivo para asignar recursos es la economía, es decir, las fuerzas del mercado y las transacciones comerciales.



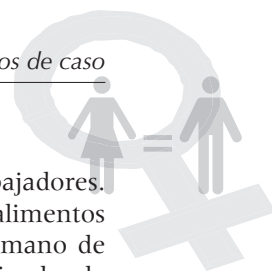
*Los sistemas consuetudinarios de tenencia contemplan una serie de derechos sobre los recursos que difieren ampliamente de una región a otra y de un período histórico a otro. En general, la tenencia consuetudinaria reconoce a la comunidad el control sustancial de los recursos —o acceso colectivo— y el uso de los mismos. El reconocimiento del derecho de una familia o un individuo a la propiedad, o de los derechos relativos al concepto de propiedad privada, se aplica sólo a ciertos tipos de tierras, mientras que otras se consideran propiedad común.*

Es importante distinguir entre los diferentes derechos de tenencia, en particular entre *control* de los recursos y *acceso* a los mismos. Por control de los recursos entendemos el dominio que una persona o grupo tiene sobre determinados activos, como la tierra, y sobre los beneficios que se derivan de esos activos. El derecho a controlar un recurso se basa generalmente en alguna forma de propiedad<sup>2</sup> y reconoce la facultad o la posibilidad de utilizar un activo para realizar ciertas actividades. El derecho de acceso a un recurso, sin embargo, no necesariamente implica la facultad de tomar decisiones sobre el proceso de producción y el uso que se le da a dicho recurso. Así, el pleno reconocimiento de los derechos derivados de un recurso suele asignarse a quien posee el control del mismo y no sólo acceso a él.

*El concepto de “haz de derechos” es útil para lograr comprender la compleja estructura de los derechos que diferentes personas poseen sobre los recursos, en particular sobre la tierra (Simpson, 1976; Bruce, 1998). Los derechos a usar, vender, arrendar, hipotecar, subdividir, prestar y heredar pueden ser comparados con las diferentes ramas contenidas en un haz. En la mayoría de las sociedades, los derechos sobre una parcela de tierra o sobre un árbol, por ejemplo, no pertenecen a una única persona; los derechos sobre las varias ramas del haz pertenecen a varias personas al mismo tiempo, tanto en el seno de cada hogar como entre los distintos hogares, mientras que otros derechos son de titularidad exclusiva del Estado o del gobierno local.*

El beneficio efectivo que proviene del uso de un recurso lo tiene quien ejerce control sobre ese recurso, más allá del acceso a ese recurso. Así, por ejemplo, en Colombia los aparceros que cultivan productos no tradicionales para la comercialización, tales como piña, arveja y tomates, dejan que sea el propietario del terreno quien comercialice estos productos. Márgenes más altos de ganancia que obtiene el propietario de la tierra al vender estas cosechas no

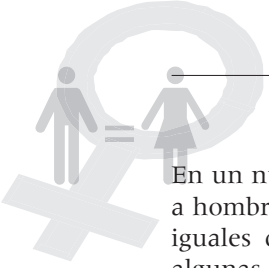
<sup>2</sup> Los diferentes tipos de derechos y sistemas de propiedad, tales como dominio absoluto, comunal, familiar y consuetudinario, con frecuencia coexisten o se superponen en ciertos aspectos. En un extremo, la propiedad privada otorga a las personas derechos de propiedad y un control casi exclusivo sobre el recurso; en el otro extremo, la propiedad comunal no reconoce derechos exclusivos a ninguna persona en concreto, sino a un grupo. Todos los miembros del grupo tienen derecho a usar la propiedad comunal dentro del respeto de las reglas y reglamentos establecidos por el grupo mismo. En muchas sociedades rurales, el sistema de tenencia es una combinación de derechos de propiedad individuales y grupales (comunidad, linaje, familia, etc.).



se traducen, sin embargo, en un aumento de los salarios de los trabajadores. Más aún: la familia de los agricultores también tiene que cultivar sus alimentos en la parcela, lo que permite al propietario mantener los costos de mano de obra artificialmente bajos. Otro ejemplo se puede encontrar en Gambia, donde las mujeres mandinka no suelen heredar tierras, ni recibir asignaciones de tierras de las autoridades comunitarias. Cuando una mujer se casa, su esposo le otorga el derecho a cultivar una parcela. De este modo, cultiva la tierra para obtener productos alimenticios y de otro tipo para ella misma, sus hijos y su esposo, pero no tiene ninguno de los derechos que derivan de la propiedad, tales como el derecho de transferirla a sus herederos. Además, está obligada a trabajar también en la producción de cultivos de su esposo a cambio de estos derechos de uso (Lastarria-Cornhiel, 1997).

En la mayoría de los sistemas de tenencia, una variedad de factores —entre ellos, el género— determinan el acceso de una persona a los recursos y su control sobre los mismos, y en la mayor parte de las regiones y países, el derecho de la mujer a la propiedad de la tierra está mucho más limitado que el de los hombres. El derecho constitucional y civil de un país puede sancionar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, incluidos los derechos de sucesión y de posesión de la propiedad; sin embargo, si las normas y patrones culturales están en conflicto con estas leyes, con frecuencia, los derechos legales de las mujeres son ignorados.

En muchos países, son las normas culturales —reforzadas, también en algunos casos, por las leyes— las que dictan que la jefatura del hogar, y por tanto la propiedad la tierra, han de estar en manos de los hombres. Cuando es así, las mujeres tienen sólo un acceso indirecto a la tierra, derivado de su relación con un pariente masculino, ya sea éste el padre, esposo, hermano o, incluso, cuñado. Los estudios de casos por países que cierran este capítulo ilustran la frecuencia y extensión de esta norma, así como las diferencias existentes entre los distintos países. Por ejemplo, en Burkina Faso, donde la mayoría de la tierra se transmite por herencia, las mujeres no pueden heredar la tierra y dependen del esposo para poder tener acceso a una parcela donde cultivar sus alimentos. En el Brasil, los estudios llevados a cabo en las áreas rurales mostraron que, aun cuando la legislación no excluye explícitamente a la mujer de la herencia de la tierra, los valores culturales patrilineales dan como resultado que las prácticas de sucesión favorezcan a los hijos varones. Por su parte, en algunos países de Asia y África, tanto los hombres como las mujeres tienen el derecho legal de poseer y heredar tierras a su nombre, y los cónyuges mantienen separadas las propiedades heredadas. Sin embargo, la cantidad de tierra que las hijas heredan suele ser mucho menor que la de sus hermanos y, con frecuencia, heredan solamente bienes muebles y no reciben tierra. Así, entre algunas comunidades del Senegal, en la práctica, las hijas no heredan tierras, a pesar de que la norma religiosa reconozca sus derechos de sucesión sobre la tierra de la familia. En Uzbekistán, la titularidad de la tierra privatizada —aun cuando representa sólo una pequeña proporción de las tierras de ese país— reside exclusivamente en el hombre y únicamente los hijos varones heredan las tierras familiares.



En un número muy limitado de casos, tanto la ley como la práctica reconocen a hombres y mujeres igualdad de derechos sobre la propiedad, y a hijos e hijas iguales derechos de sucesión. Encontramos ejemplos de herencia doble en algunas comunidades del Ecuador (Hamilton, 1998), entre los budistas kandianos de Sri Lanka, en varios grupos étnicos de Madagascar y en algunas sociedades matrilineales de Asia y África. No obstante, incluso en las sociedades matrilineales, el control y transmisión de la tierra, con frecuencia, pasa de una generación de hombres a otra (Lastarria-Cornhiel, 2000). En las sociedades matrilineales de Malawi y Mozambique, por ejemplo, la norma es que solamente los hombres pueden desbrozar la tierra, lo que acaba por otorgarles el control sobre este recurso. En algunas ocasiones, la mujer puede adquirir tierras haciendo que algún pariente varón haga el desbroce por ella, pero usualmente son los hombres los que limpian la tierra haciendo así que pase a la familia, y, una vez que pertenece al linaje familiar, se entregue al sobrino materno. Estas sociedades matrilineales han cambiado mucho en el último siglo y, bajo la influencia europea y musulmana, han ido cambiando hacia sociedades patrilineales.

Lograr incorporar la equidad de género en los derechos sobre la tierra depende tanto de su reconocimiento jurídico como de la eliminación de las barreras sociales y culturales existentes. El gran desafío que ha de afrontar el diseño de programas destinados a alcanzar la equidad de género reside, en primer lugar, en ser conscientes de la medida y el modo en que las normas, prácticas culturales y cambios socioeconómicos pueden limitar el acceso de la mujer a la tierra y a los recursos naturales y su control sobre ellos. Las políticas y programas tienen que diseñarse sin prescindir del contexto social para desarrollar estrategias que eliminen las desigualdades de género.

Conlleva transformaciones económicas importantes, la introducción de la producción agrícola comercial, o alguna otra actividad económica basada en el mercado, incluyendo el hecho de que la tierra se convierte básicamente en un activo económico. Las normas consuetudinarias de tenencia cambian rápidamente para acomodarse a estos cambios y la tierra comienza a ser valorada más por su precio de mercado que como un medio de seguridad alimentaria para las familias de los pequeños agricultores. Esto resulta especialmente problemático cuando las mujeres que necesitan acceso a la tierra para generar ingresos familiares y poder alimentar a sus familias entran en competencia con personas que adquieren la tierra para uso comercial. Varios estudios han puesto de relieve que el uso de la tierra por parte de la mujer sirve primordialmente para satisfacer las necesidades de subsistencia de la familia, mientras que el uso de la tierra por parte de los hombres se orienta generalmente a la producción de cultivos comerciales o a la especulación en el mercado.



## ► Instituciones y sistemas de tenencia de tierras

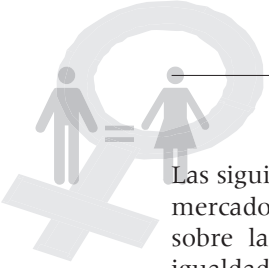
Como se indicó anteriormente, los mecanismos principales de acceso a la tierra para mujeres y hombres son tres: la herencia, la compra o la intervención estatal. Para comprender el funcionamiento de estos mecanismos y la manera en que facilitan u obstaculizan el acceso a la tierra y su control, así como para identificar qué instituciones determinan en mayor medida el derecho a la tierra en cada país o cultura, es preciso examinar las instancias socioculturales, la economía (el mercado) y el Estado. Independientemente de si el contexto es el de una sociedad basada en el derecho consuetudinario, una economía capitalista o de Estado centralizado, las tres instancias se influyen mutuamente interactuando entre sí para determinar las relaciones específicas de tenencia.

Los cambios en los derechos sobre la tierra a veces provienen de acciones directas del Estado, como es el caso en Europa Oriental durante la década de los años noventa con la privatización masiva de la propiedad. En muchos países del África Subsahariana, la privatización de las tierras comunales ha sido y continúa siendo mayormente el resultado de operaciones de mercado.

Con frecuencia, se presentan conflictos o contradicciones entre las instituciones socioculturales, la economía del mercado y el Estado, o entre las instituciones que forman parte de estas estructuras. Así, por ejemplo, en Kenya las primeras iniciativas estatales encaminadas a privatizar la tierra tuvieron que hacer frente a la resistencia o indiferencia de las comunidades rurales, que continuaron asignando y transfiriendo las tierras según la práctica consuetudinaria. Sin embargo, a medida que la economía del mercado penetra en las áreas rurales, se genera la privatización de los derechos sobre la tierra en forma casi incuestionable. Los intentos de redistribución de tierras en América Latina no han conseguido alcanzar sus objetivos. En muchos casos los altos precios de la tierra han constituido un obstáculo para que los programas de reforma o los pequeños agricultores, hombres o mujeres, puedan adquirirla. Los planes de reforma también se han visto afectado por sectores socioeconómicos influyentes que menoscaban las leyes o retrasan su aplicación.

En cuanto a los conflictos que pueden existir tanto entre las instituciones como en el seno de las mismas. Tal y como se ha mencionado a título de ejemplo en el apartado anterior, en el Senegal (Platteau *et al.*, 2000) las normas musulmanas reconocen los derechos de sucesión de las hijas a la propiedad familiar, pero en la práctica estas normas no se aplican y son los hijos varones los que heredan la tierra. Abundan también los ejemplos de normas y prácticas consuetudinarias que niegan la igualdad de derechos de la mujer, no obstante esté reconocida, garantizada y amparada por la legislación. Por todo ello, se han puesto en marcha programas estatales para velar por el cumplimiento y respeto de los derechos de las mujeres sobre la tierra, algunos de los cuales se analizarán a continuación.





Las siguientes secciones tratan de describir el papel del Estado, la economía del mercado y las instituciones socioculturales en la determinación de los derechos sobre la tierra. Para conseguir políticas equitativas, ya sea en materia de igualdad de género en general o, más concretamente, en relación a la tenencia de tierras, resulta imprescindible examinar los diversos tipos de instancias responsables. Si bien, a modo ilustrativo, cada uno de los estudios de casos presentados se focaliza en un tipo específico de instituciones, el marco en que estos son analizados explica que la determinación de los derechos no es casi nunca, el resultado en modo único de un tipo de institución.

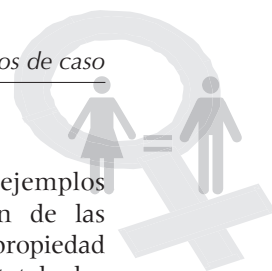
### Las instituciones estatales

Entre las instituciones que sostienen la acción del Estado en materia de tierras, se incluyen órganos legislativos y organismos de ejecución, como las oficinas de administración de tierras y agencias de reforma agraria. La fortaleza y estabilidad de esas instituciones estatales difiere ampliamente entre distintos contextos sociales y regiones. La legislación en materia de derechos sobre la tierra, seguridad de tenencia o protección de los recursos naturales tiene poco efecto si las instituciones estatales en el ámbito local y nacional no pueden aplicar el cumplimiento de las normas y leyes. Cuando los procedimientos para la titulación y registro de tierras son ambiguos o inaccesibles, por ejemplo, es poco probable que los derechos sobre la tierra vengán respetados y son las instituciones tradicionales o informales las que continúan determinando dichos derechos. De la misma manera, una ley forestal para la protección de las áreas boscosas, por ejemplo, puede quedar sin efecto si las instancias responsables de su aplicación carecen de programas con fuerte presencia local y legalidad y, las necesidades y prácticas locales pueden entrar en conflicto con la legislación nacional.

Para proteger los derechos sobre la tierra de los individuos en general, y de las mujeres en particular, las instituciones estatales necesitan coherencia interna y una. La acción del Estado también se cimienta en los mecanismos establecidos para aplicar las disposiciones jurídicas, formular políticas y ejecutar programas. Pero la forma en que interactúan las dependencias nacionales y locales, la selección y capacitación de los funcionarios públicos y del personal de los programas específicos, y la manera en que se determinan los objetivos de equidad de género en cada instancia institucional, son todas fuentes potenciales de contradicciones en la definición de la política oficial del Estado. Tres casos de contradicciones se pueden observar en casos como los siguientes:

- ▶ Diferentes usos y, en ocasiones, objetivos contradictorios de los catastros de tierras, como en Europa Oriental;
- ▶ Conflictos entre el derecho de propiedad privada y el derecho consuetudinario, como en África;
- ▶ Concesiones o arrendamientos estatales para desarrollar actividades de agricultura comercial, extracción minera y explotación de canteras en tierras públicas y estatales, que limitan o entran en conflicto con los derechos comunitarios existentes, o que impiden que los pequeños propietarios tengan acceso a sus tierras.






A continuación se presentan dos casos que constituyen dos ejemplos contrapuestos de las repercusiones que puede tener la actuación de las instituciones del Estado sobre la tenencia de tierras, la estructura de la propiedad y el derecho a la tierra de las mujeres: en Nicaragua, el fuerte apoyo estatal a los derechos de las mujeres sobre la tierra ha dado como resultado porcentajes cada vez mayores de mujeres con títulos de propiedad legales; en Uzbekistán, por el contrario, a pesar de que las declaraciones estatal apoyan la igualdad de derechos de hombres y mujeres, la falta de traducir este principio en políticas y programas, ha permitido que sean los valores patriarcales los que primen en la determinación de quién efectivamente tiene acceso a la tierra y derechos sobre ella.

### *La titulación mancomunada en Nicaragua*

Nicaragua ha conseguido aumentar significativamente el número de mujeres propietarias de tierra gracias a los programas de titulación conjunta o mancomunada. Esto refleja la fuerte voluntad política del Gobierno nacional y las instituciones estatales de promover la equidad de género en lo relativo a los derechos sobre la tierra durante la década de los ochenta y, sobre todo, durante la primera mitad de los años noventa.

Durante los años ochenta, la preocupación del Estado por lograr la equidad de género dio como resultado que sus dependencias y organizaciones centraran su atención en los derechos de la mujer. Las medidas legislativas adoptadas en 1981 en apoyo de diversos programas de tenencia de tierras, como, por ejemplo, el establecimiento de cooperativas y fincas estatales y la distribución de terrenos a familias sin tierra, reiteraban en cada caso específico la igualdad de derechos de hombres y mujeres a beneficiarse de los programas y servicios de apoyo, y a participar en la producción agrícola (Galán, 1998). De manera más amplia, la Constitución de 1987 afirma en forma explícita la igualdad de derechos para mujeres y hombres. Algunos programas dieron prioridad a las mujeres jefas de familia como receptoras de beneficios y servicios (Ceci, 2000, 2001), una postura vanguardista respecto a los programas gubernamentales en vigor en otras partes del mundo, que, con frecuencia, han ignorado o discriminado a las jefas de familia.

Durante la década de los noventa, se produjo una mejora significativa en la esfera del derecho de la mujer a la tierra, como resultado del programa de titulación de la propiedad de la tierra. La Ley 209, que entró en vigor en 1995, establecía que hombres y mujeres gozaban de igualdad de derechos respecto a la titularidad de la tierra y ofrecía la opción de que las parejas solicitaran un título de propiedad mancomunada o conjunta de la tierra. El principio de titulación mancomunada fue reforzado en 1997, cuando se estableció que los títulos de propiedad de las familias beneficiarias de los programas estatales de reforma agraria debían emitirse obligatoriamente a nombre de ambos cónyuges (Ley 278, Artículo 49).



Como resultado de esta legislación y de la amplia divulgación y promoción de la titulación conjunta asociada, el número de mujeres con derecho legal a la tierra ha aumentado drásticamente. Los datos citados por Ceci (2000: 28–29) muestran que mientras durante la década de los años ochenta sólo el 10 por ciento de todos los títulos de propiedad de la tierra emitidos fueron asignados a mujeres, entre 1992 y 1996, el porcentaje ascendió al 25 por ciento<sup>3</sup>, y la cifra aumentó aún más —hasta un 42 por ciento— entre 1997 y 2000.

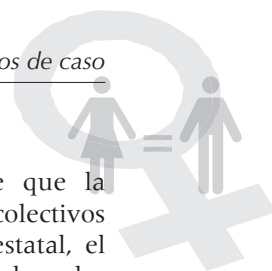
A fin de situar en su contexto el logro nicaragüense, puede efectuarse una comparación entre estas cifras y las de otros países donde la legislación también reconoce la igualdad de género, incluida la igualdad de derechos sobre la tierra, pero donde las instituciones estatales no han iniciado el proceso de incorporar estos objetivos de igualdad en sus programas. Por ejemplo, un estudio realizado en 1996 en el Brasil reveló que apenas un 12,6 por ciento de los beneficiarios de la reforma agraria habían sido mujeres. En Indonesia, donde la tierra adquirida por una pareja casada se registra, en teoría, como propiedad conjunta, se ha constatado que el porcentaje de propiedades mancomunadas registradas en el marco del programa de sistemas de titulación y registro de tierras, en vigor desde 1993, no supera el 3 por ciento (entre el 1,5 y el 3 por ciento) de las parcelas adquiridas en este periodo. La razón principal en este último caso, es que los funcionarios gubernamentales han sido renuentes a emitir certificados sobre la tierra a nombre de ambos cónyuges, prefiriendo indicar solamente al esposo (Banco Mundial, 1999).

## Vuelta al patriarcado en Uzbekistán

En el polo opuesto de la experiencia de Nicaragua está el caso de Uzbekistán, que ilustra lo que suele suceder cuando las instituciones y programas estatales no emprenden ninguna acción específica sobre los derechos de la mujer a la propiedad y participar en nuevas oportunidades económicas. La falta de acciones afirmativas en pro de la equidad de género en Uzbekistán ha dado como resultado que durante el proceso de privatización hayan sido principalmente los hombres quienes hayan podido optar a la titularidad de la tierra, un proceso que está facilitando la reaparición de derechos patriarcales sobre la misma.

Uzbekistán, antigua república de la Unión Soviética, está pasando, a través de una transición gradual, de un sistema de propiedad y producción centralizada a un sistema de economía de mercado. Aun cuando se mantiene la propiedad estatal sobre la mayor parte de las tierras agrícolas, la administración de la

<sup>3</sup> El porcentaje de mujeres que recibió títulos individuales fue del 40 por ciento, mientras que el que recibió títulos mancomunados fue del 21 por ciento. Sin embargo, esto no quiere decir que la desigualdad de género haya sido erradicada. Un estudio realizado en 1999 por la Oficina de Titulación Rural (OTR) puso de relieve que el tamaño promedio de la tierra que recibieron los hombres oscilaba entre 10 y 40 manzanas, mientras que las mujeres que obtuvieron títulos de propiedad individual a la tierra recibieron parcelas de entre 0,5 y 3 manzanas (Ceci, 2000:29).

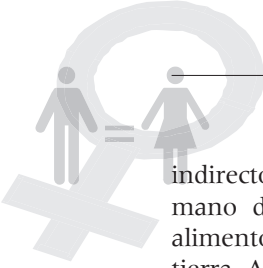


producción y la tierra se están privatizando, en el sentido de que la responsabilidad está pasando del Estado a los hogares rurales: los colectivos agrícolas han dejado de funcionar como empresas de producción estatal, el trabajo familiar no remunerado ha reemplazado al trabajo asalariado y las máquinas, y la tierra ha sido dividida y arrendada a las familias mediante diversas modalidades, algunas de ellas similares a los acuerdos de “cultivo por trabajo” (Kandiyoti, 2003).

Cuando dio inicio el proceso de privatización, a los miembros de las fincas colectivas estatales se les concedió el derecho de arrendamiento sobre una parcela específica, la mayoría de ellas muy pequeñas debido a la alta densidad de población. Los colectivos, que seguían siendo propiedad del Estado, continuaron prestando algunos servicios, como el suministro de insumos (semillas, servicios de extensión y fertilizantes) y maquinaria agrícola. Un desarrollo reciente en la modalidad de arriendo de tierras por las empresas estatales es la cesión de la gestión completa de parcelas de tamaño medio, con acuerdos de arrendamiento a largo plazo —de 10 a 50 años—, a agricultores independientes dentro del colectivo. En este tipo de arrendamiento el Estado no presta servicios agrícolas, y los criterios y el proceso de presentación de instancias favorecen la selección de agricultores con experiencia y conocimientos agrícolas. Kandiyoti (2003) pone de relieve que una gran proporción de los llamados agricultores independientes son los antiguos administradores y técnicos —hombres— de los colectivos. Reciben parcelas arrendadas, con familias del colectivo que ya trabajan en ellas. En otras palabras, adquieren tierras con colonos establecidos. Los agricultores independientes tienden a contratar a estos colonos como mano de obra para satisfacer las cuotas de producción exigidas por el Estado. En algunos casos, las relaciones de trabajo son similares a las de los aparceros. Kandiyoti prevé que, en un futuro cercano, los agricultores independientes se verán forzados a despedir a estos colonos agricultores para recortar costos y obtener mayores beneficios.

Si bien la privatización de la producción agrícola no ha convertido en propietarias a las personas o familias que trabajan la tierra, no hay duda de que les ha otorgado mayor control sobre la misma y sobre su gestión aunque tengan que administrarla dentro de los términos previstos por el colectivo en lo relativo a políticas de compra, entrega de insumos y relaciones sociales. El estudio de Kandiyoti pone claramente de relieve que, de conformidad con las prácticas culturales uzbekas, los hombres son los que poseen el control de la tierra, ya que los contratos de arrendamiento y la parcela familiar están casi en su totalidad a nombre del jefe del hogar. Muy pocas mujeres reciben arrendamientos o la administración de las fincas.

Las familias uzbekas son patrilineales y patriarcales. Las parejas casadas viven con la familia del esposo hasta que obtienen un lote de la finca colectiva para construir su propia casa. La casa familiar la hereda el hijo que se queda al cuidado de los padres, generalmente el varón más joven. Las mujeres tienen acceso



indirecto a la tierra a través de la familia y proporcionan la mayor parte de la mano de obra familiar no remunerada que se destina a la producción de alimentos. Sin embargo, esto no da a la mujer derechos *de jure* ni *de facto* sobre la tierra. A medida que avance el proceso de privatización de la tierra y se otorguen los títulos de propiedad privada de las parcelas de la familia, serán los hombres los que reciban la titularidad de este recurso. Además, dado que la herencia también es patrilínea, es poco probable que cambie el control masculino sobre la propiedad de tierras.

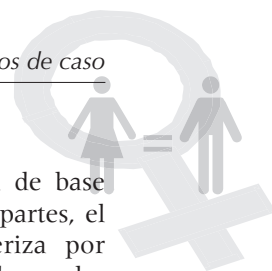
El vigor con el que están resurgiendo las normas culturales uzbekas relativas a los roles y la posición de las mujeres, así como el elevado número de mujeres que se han convertido de nuevo en mano de obra familiar no remunerada indican que estos valores no llegaron a desaparecer bajo la administración socialista. También ilustra lo que sucede cuando las políticas estatales se concentran en otorgar ciertos beneficios a las mujeres en sus roles familiares en lugar de centrarse en lograr la equidad de género. Aunque el Estado socialista promovía políticas que beneficiaban a las mujeres, como el permiso de maternidad con sueldo y servicios de salud materna, su objetivo era proteger a las mujeres como madres y trabajadoras y no como ciudadanas independientes y en posición de igualdad.

En el contexto político actual, si bien las prestaciones sociales y de salud han sido reducidas drásticamente o eliminadas, se sigue dando prioridad al enfoque de la mujer como madre y trabajadora familiar y en el imaginario colectivo las mujeres siguen representando los valores tradicionales. El Estado no parece mostrar preocupación por el hecho de que las mujeres no tienen al igual que los hombres la oportunidad de adquirir derechos de arrendamiento de las tierras estatales y no toma en consideración que esto pueda situar a la mujer en una posición de desventaja cuando se privatice la propiedad.

### **Las instituciones en la economía de mercado**

Las instituciones que sostienen el funcionamiento de la economía de mercado tienen una función significativa en la determinación de los derechos sobre la tierra. La economía de mercado generalmente se basa en el derecho a la propiedad privada y las posibilidades de comercialización de dichos derechos. La tierra, como cualquier otro activo, se adquiere normalmente mediante transacciones comerciales —compraventa o arrendamiento— según las definiciones del mercado; con un comportamiento similar a los otros factores productivos, tales como el capital y la mano de obra, sujetos también a las transacciones de mercado.

Durante la década de los noventa, la mayoría de los países del bloque socialista dieron inicio a un proceso de transición hacia la economía de mercado. En otros lugares, como el África Subsahariana, la transición tiene otras connotaciones en la medida en que los derechos de propiedad privada e individual y la economía




de mercado están reemplazando los sistemas de tenencia de tierra de base comunitaria y la producción de subsistencia. Prácticamente en todas partes, el predominio progresivo de la economía de mercado se caracteriza por transacciones financieras que dependen más de las necesidades y demandas globales que de las dinámicas locales o, incluso, nacionales. Una economía sustentada por reacciones al mercado, particularmente a uno de dimensiones globales, rechaza la consideración de otros factores en la organización de la economía tales como, por ejemplo, la producción y acceso a productos y principios de determinación de los derechos a la tierra. De esta manera, la importancia de garantizar el acceso a la tierra para todas las familias de una colectividad viene desplazada por la capacidad de compra de aquellos quienes pueden pagar el precio de mercado para tener acceso a la tierra. Además, a medida que los mercados de capital se globalizan, las entidades financieras exigen derechos de propiedad privada que les otorgan un control casi completo sobre la propiedad<sup>4</sup> y la facultad de vender, arrendar o hipotecar. La equidad, incluyendo la equidad de género, no es una preocupación de las economías de mercado: el criterio supremo que determina las estructuras de producción y propiedad es la eficiencia económica. Las cuestiones de equidad tienden a ser relegadas para ser abordadas por las políticas y programas que intentan suavizar el impacto de las fuerzas del mercado.

El Brasil es un caso representativo de una estructura de tenencia de tierras que, por mucho tiempo, ha definido sus prioridades en función de las fuerzas del mercado y de las necesidades de las agro-industrias. Los mecanismos de acceso a la tierra no han respondido a las necesidades de la mayoría de familias sin tierra, lo que, junto con los valores socioculturales aún vigentes en la sociedad, ha contribuido a reducir aún más las posibilidades de acceso a la tierra de las mujeres, no obstante la legislación garantice plena igualdad de derechos de propiedad para mujeres y hombres.

### *El mercado y el patriarcado en el Brasil*

Desde los años sesenta, la política agrícola brasileña ha apostado con fuerza por la agricultura comercial, en concreto por el sector agroindustrial, no sólo en regiones tradicionalmente agrícolas sino también en las áreas fronterizas del país. Una serie de medidas de promoción, entre ellas, créditos subsidiados, subvenciones para plantas y equipos (maquinaria y programas de infraestructura agrícola) y créditos impositivos estimularon el crecimiento de grandes empresas comerciales agrícolas. Se desarrolló una agricultura altamente capitalizada y comercial, basada en una estructura de tenencia de tierras ya concentrada, que expandió sus fronteras conforme un gran número de campesinos rurales pobres fueron obligados a abandonar las tierras que

<sup>4</sup> Incluso con la propiedad privada, el Estado se reserva algunos derechos tales como el dominio eminente, o derecho de expropiación, y la *zonificación*, es decir la práctica de asegurar que las áreas industriales y residenciales se mantengan separadas.



cultivaban. Así, la propiedad de la tierra se concentró aún más cuando los pequeños agricultores tuvieron que dejar paso a los grandes productores y los trabajadores rurales fueron reemplazados por maquinaria.

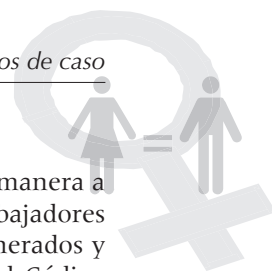
La recesión industrial de la década de los ochenta tuvo repercusiones en el sector agrícola, cuyas explotaciones comerciales tuvieron que afrontar altas deudas y bajas ganancias. Esta crisis, junto con las demandas sociales y políticas de los campesinos sin tierras, dio como resultado la introducción de un ambicioso programa de reforma agraria. Las fuerzas políticas de oposición consiguieron limitar el alcance de dicha reforma a la distribución de tierras públicas y la expropiación de grandes propiedades improductivas. El impacto del programa se redujo aún más debido al cambio en las condiciones de compensación, que pasó del pago calculado sobre la tasa de propiedad al pago de la tierra a los precios de mercado. Los procesos más recientes de reforma agraria, iniciados a mediados de los años noventa, han intentado responder mejor a las demandas de justicia social pero su alcance real ha seguido siendo limitado. Estas reformas se han caracterizado por continuar pagando altas compensaciones por tierras expropiadas y por adoptar el modelo de reforma asistida por el mercado en algunas áreas del nordeste del país.

Históricamente, en el Brasil, el acceso de la mujer a la tierra ha sido mínimo. Aun cuando la legislación no prohíbe explícitamente a las mujeres heredar tierras, la práctica cultural entre los agricultores es que las hereden los hijos varones y, en algunos casos, solamente el hijo menor. A pesar de que el número de mujeres que emigran a las áreas urbanas es mayor que el de los hombres, el porcentaje de hogares rurales con mujeres jefas de familia no ha dejado de aumentar. En estos hogares donde se concentran las rentas más bajas de la población rural.

Como ocurre con la mayoría de los sistemas jurídicos, el derecho brasileño no se ha desarrollado de manera neutral y equilibrada en materia de género, sino que, por el contrario, en muchas áreas ha discriminado de manera explícita a las mujeres. Estas referencias explícitas se han ido eliminando durante las últimas décadas, pero el lenguaje escrito ha seguido usando en la mayoría de los casos el género masculino, con la suposición implícita de que incluía tanto a los hombres como a las mujeres; en general, esta discriminación del idioma todavía no ha sido corregida. Barsted (2001) llama la atención sobre la ambigüedad de género del lenguaje, que facilita interpretaciones culturales favorables a los hombres. Otra forma de discriminación legal ha sido la suposición de que un hogar solamente tiene un jefe y que, además, éste es varón. Además del Brasil, algunas legislaciones han sido enmendadas a fin de permitir que ambos cónyuges sean considerados jefes de familia y que tengan iguales derechos. En las últimas décadas, países como Colombia, Sudáfrica, Nicaragua, Uganda y Guatemala han promulgado leyes que reconocen la igualdad de derechos de mujeres y hombres, esposas y esposos, hijas e hijos.

La equidad de género recibió un gran impulso en el derecho brasileño con la promulgación de la Constitución de 1988, que determina explícitamente que






los derechos recogidos en las leyes laborales deben aplicarse de igual manera a hombres y mujeres, tanto en las áreas urbanas como rurales, a los trabajadores permanentes y a los temporales, y a los trabajadores familiares remunerados y no remunerados. Hasta 1988, se habían efectuado algunas mejoras al Código Civil de 1916, entre las que cabe citar, por ejemplo, el Estatuto Civil de la Mujer Casada, de 1962, en el que se reemplazaban las expresiones que designaban al esposo como único jefe de familia con autoridad sobre la esposa y los hijos. El hecho de que en la Constitución de 1988 se sustituyesen los términos genéricos por denominaciones de género específicas alteró de forma drástica la base legal para objetar los estatutos y artículos específicos que discriminaban a las mujeres en el Código Civil, en el derecho de familia y en otros ámbitos jurídicos, como el mercantil o el contractual.

Como se ha indicado anteriormente, las mujeres han sido excluidas tradicionalmente de la posesión de bienes. Son los hijos varones los que suelen heredar las tierras y propiedades de sus padres, mientras que las esposas e hijas, en general, no heredan propiedades, lo que contribuye a reforzar la imagen de los hombres como propietarios. Al principio, la reforma agraria se guió por estas prácticas culturales, tanto en la teoría —a través del lenguaje y los conceptos usados en el Código Civil— como en la práctica, destinando a los jefes de familia varones la distribución de tierras y los programas asociados de crédito y asistencia técnica. Posteriormente, se logró establecer cambios con respecto a la tierra otorgada por el Estado. Así, el Artículo 189 de la Constitución de 1988 confirió iguales derechos de propiedad y uso a hombres y mujeres: la ley fundamental declara explícitamente que mujeres y hombres tienen iguales derechos sobre la tierra, con independencia de su estado civil, y pueden recibir títulos de propiedad individuales o mancomunados. Es difícil determinar el impacto de esta legislación en la práctica, ya que la Oficina para la Reforma Agraria no registra a los beneficiarios o participantes en el programa de forma desglosada, es decir, indicando si son hombres o mujeres. Lo que sí se sabe, gracias a los datos del Censo de la Reforma Agraria de 1996, es que tan sólo el 12,6 por ciento de los beneficiarios de la tierra en esa etapa fueron mujeres.

Como ha observado entre otros Barsted (2001), los obstáculos que se oponen a la incorporación de la equidad de género en los debates y programas agrícolas son de distintos tipos. Las restricciones legales en la actualidad son mínimas, a excepción del lenguaje sesgado a favor del género masculino en algunas legislaciones y la tendencia reiterada a referirse a los hombres como únicos jefes de familia. Las restricciones sociales y culturales son, sin embargo, más serias debido a las normas y valores patriarcales arraigadas en las instituciones estatales y civiles, restringiendo la adopción de un enfoque de género y la promoción de la equidad. Los programas estatales de distribución de tierras tienen como modelo implícito la finca familiar patriarcal, donde el hombre padre de familia es el propietario y gerente de la empresa y el que toma las decisiones importantes sobre la familia y la finca. Este modelo de agricultura familiar raramente se cuestiona dado que es también el modelo implícito para la mayoría de la población rural y de los funcionarios públicos.



Las organizaciones y movimientos civiles que luchan por mejorar las condiciones sociales y económicas suelen aplicar criterios de clase, concentrando su apoyo en los campesinos pobres y sin tierras, o criterios de atención a la familia, reclamando más servicios educativos y de salud. En la mayoría de los casos ignoran las desigualdades de género, en especial en el seno del hogar. De forma similar, las organizaciones rurales y comunitarias tampoco suelen cuestionar estos valores y prácticas patriarcales. Y a pesar de que las mujeres rurales han desempeñado un rol fundamental en la lucha por la tierra<sup>5</sup>, cuando finalmente se ha distribuido y se han emitido los títulos de propiedad correspondientes, han sido los hombres los que se han convertido en propietarios, mientras que las mujeres han seguido asumiendo su papel tradicional dentro de la familia patriarcal.

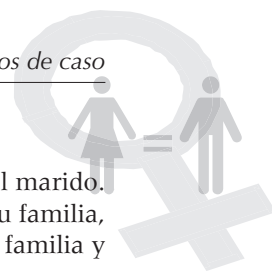
### Las instituciones socioculturales

En las sociedades donde predominan las prácticas consuetudinarias y las estructuras sociales tradicionales, suelen ser las instituciones socioculturales o religiosas, y no el concepto de propiedad privada, las que determinan los derechos sobre la tierra. Los sistemas consuetudinarios de tenencia, al igual que las relaciones de propiedad y los derechos asociados, asumen distintas formas. El derecho a la propiedad de la tierra con frecuencia corresponde a la comunidad o a estructuras colectivas como un determinado linaje o clan. Así, de hecho, es el grupo y no los individuos el que controla una parte importante de la tierra, que se administra de acuerdo con las reglas de la comunidad. A su vez, los miembros de la comunidad pueden gozar de diferentes tipos de derechos sobre los recursos naturales dependiendo de su linaje, etnia, posición social, sexo y estado civil. En los casos en los que la tierra se asigna a individuos a largo plazo, estas suelen destinarse a la producción de alimentos, la cría de animales o a la construcción del hogar. Los derechos sobre estas parcelas, en general, se heredan. La modalidad de asignación inicial de la tierra a las familias depende de cada sistema, pero la mayoría de las parcelas bajo control individual o familiar se obtienen por vía hereditaria, no por transacciones económicas.

Los derechos y prácticas de sucesión son generalmente o patrilineales o matrilineales. En la herencia patrilineal la tierra se transmite de padres a hijos varones. Si el hombre no tiene hijos varones, su propiedad la heredará un hermano, un sobrino u otro pariente varón de su linaje. A la viuda, especialmente si tiene hijos, se le permite quedarse y trabajar la tierra del esposo fallecido hasta que sus hijos puedan hacerse cargo de la administración de la finca. Las hijas no heredan la tierra de sus padres, aun cuando sean del mismo linaje. Según la norma cultural tradicional, las hijas dejan su comunidad

<sup>5</sup> Las mujeres rurales han estado presentes en varios movimientos de trabajadores rurales —como la CONTAG y el *Movimiento Sem Terra*— que reclamaban tierras para los pobres rurales. También han formado parte del colectivo de los “boias frias” (braceros temporales), que exigía mejores condiciones de trabajo para las trabajadoras y trabajadores agrícolas.





natal y su familia cuando se casan, para irse a vivir a la comunidad del marido. Dado que la esposa se considera bajo la responsabilidad del marido y su familia, se supone que si una mujer heredara tierra en su comunidad natal, la familia y el linaje de su esposo obtendrían el control de la misma.


Las prácticas de sucesión en las sociedades matrilineales son más variadas. En algunas comunidades matrilineales de Malasia (Stivens, 1985) y la India (Agarwal, 1988), la línea de transmisión de linaje y propiedad es la línea materna, por lo que la tierra pasa de madre a hija. La situación es diferente en otras comunidades matrilineales del sudeste africano, donde, si bien el linaje y la propiedad se transmiten por vía materna, la tierra generalmente se transfiere del tío materno al sobrino. Es interesante observar que los derechos sobre la tierra y otros recursos están más difundidos en las sociedades matrilineales, donde la tierra y otros bienes tienden a ser distribuidos y redistribuidos entre los miembros del linaje a través de la sucesión. Estas prácticas parecen favorecer a toda la unidad familiar e impiden la concentración de la riqueza y de las tierras. Sin embargo, conforme la economía de mercado ejerce su influencia haciendo que las prácticas de producción sean más intensivas de mano de obra y orientadas al mercado, se observa una tendencia en las sociedades matrilineales a volverse menos extensivas y más propensas a las unidades nucleares, los derechos de propiedad menos compartidos y la tenencia más concentrada, y las familias con mayor tendencia a la adopción de prácticas sucesorias patrilineales.

La influencia que las instituciones socioculturales pueden ejercer sobre el derecho de las mujeres a la tierra, se ilustra a través de los casos que se exponen a continuación: en Burkina Faso prevalece un sistema consuetudinario de tenencia de tierras, mientras que en Sudáfrica, donde las relaciones comerciales, la propiedad privada y la producción agrícola comercial son predominantes, aún persisten los valores y prácticas patriarcales.

### *Vigencia del sistema consuetudinario de tenencia en Burkina Faso*

El estudio de Burkina Faso se centró en la población mossi, por ser un grupo étnico y cultural dominante: Las estructuras familiares y de tenencia de tierras de los mossi son patrilineales, lo que significa que el linaje, la propiedad de la tierra y la sucesión se transmiten por línea paterna, de padre a hijo varón. Esta cultura patrilineal determina las prácticas matrimoniales y el control sobre la tierra. Los derechos sobre la tierra pertenecen principalmente a colectivos, tales como comunidades y redes de personas unidas por su linaje, en el seno de las cuales los hombres controlan la tierra y deciden, por tanto, quién puede tener acceso a qué parcelas. Este sistema consuetudinario de tenencia de tierras todavía está muy arraigado y se practica en la mayoría de las áreas rurales no obstante la tierra, desde 1984<sup>6</sup>, haya pasado a ser legalmente propiedad del

<sup>6</sup> Los derechos de uso y administración de la tierra son adquiridos por comunidades locales a través de comités de tierras.



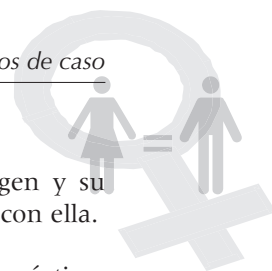
Estado. Grupos como los hombres jóvenes y las mujeres, tradicionalmente desfavorecidos por los sistemas consuetudinarios, están en teoría plenamente capacitados para adquirir el derecho de acceso a la tierra y no hay ninguna legislación específica que impida a las mujeres hacerlo; sin embargo, la realidad muestra que son pocas las mujeres que han podido obtener estos derechos indirectos de acceso. En Burkina Faso el marco jurídico, al igual que en otros muchos países, tiende a complementar las estructuras de poder comunitarias tradicionales, lo que viene a reforzar y reproducir las desigualdades de género.

El estudio de Platteau *et al.* (2000) en Burkina Faso puso de relieve que el acceso de la mujer a la tierra permanece inalterado, mientras el crecimiento demográfico está ejerciendo cierta presión sobre la disponibilidad de tierras y las prácticas tradicionales de matrimonio están cambiando debido en parte a la mayor escolarización de niños y niñas. La herencia sigue siendo la vía principal para obtener tierras, y aunque la escasez de tierra puede comenzar a ser un fenómeno creciente, la situación no ha provocado la comercialización de este recurso.

El estudio de Platteau *et al.* también constató el fuerte arraigo de la práctica de garantizar a las mujeres solas —categoría que incluye a las mujeres viudas, divorciadas, separadas y a las madres solteras— el acceso a la tierra de su familia natal y derechos temporales de uso de la misma. La influencia de otras prácticas culturales externas parece estar generando cambios en la percepción de las mujeres sobre el matrimonio, aunque la práctica aún no está en relación con esos cambios. La tierra es un recurso que pasa del control de padre a hijo; mientras las mujeres pueden obtener solo derechos para usar la tierra de sus esposos o padres. En este estudio de caso, el 69 por ciento de las mujeres entrevistadas había obtenido de sus esposos el uso de una parcela y el disfrute de la producción y los beneficios que genera; aunque la mayor parte de ellas dedica estas tierras al cultivo de alimentos para la familia. Otra práctica es que las mujeres también pueden tomar prestadas tierras de otra familia para cultivo, pero sus derechos sobre estas tierras son muy débiles y normalmente no se les permite realizar ninguna inversión productiva en las mismas, como, por ejemplo, plantar árboles. Es obvio que el rendimiento de estas parcelas prestadas no es muy alto.

La mayoría de las familias mossi son musulmanas y, en teoría, las hijas pueden heredar la tierra —una fracción de la parte que heredarán sus hermanos—; sin embargo, la práctica<sup>7</sup> consuetudinaria prevalece sobre las normas religiosas, y los hijos varones son los únicos que heredan las tierras de la familia. Las hijas, al máximo, reciben derechos temporales para usar la tierra de su padre si abandonan el hogar de su esposo en caso de viudez, divorcio, o separación. Las hijas solteras con hijos también gozan de esos derechos temporales, pero la

<sup>7</sup> Un conflicto similar entre la norma y la práctica se pudo observar en el Senegal (Platteau *et al.*, 2000: 17). Las mujeres senegalesas saben que la ley musulmana les otorga derechos sobre una parte de la tierra familiar y que, de conformidad con los preceptos islámicos, tienen derecho a heredar, pero aun así, los resultados de la investigación confirmaron que las hijas no heredan tierras.




costumbre dicta que una vez ella se casa y deja su familia de origen y su comunidad, su familia natal deja de tener obligaciones patrimoniales con ella.

El estudio llevado a cabo por Platteau *et al.* examina varias prácticas matrimoniales consuetudinarias de los mossi en relación a los cambios en estas costumbres y su posible impacto en los derechos de la mujer sobre la tierra. Estas prácticas incluyen: el pago a la familia de la novia; la edad de los cónyuges en el momento del enlace; la poligamia, y el levirato. El estudio de Platteau *et al.* confirmó que algunas prácticas relativas al matrimonio están cambiando — por ejemplo, encontraron una oposición creciente a la poligamia— y que estos cambios tienen su origen en influencias externas a la comunidad y en la creciente escolarización, sobre todo de las mujeres. Platteau *et al.* concluyen que estas modificaciones no se deben a una transformación del sistema de tenencia de tierras, dado que las decisiones sobre la propiedad aún residen en la comunidad y en el linaje familiar, la escasez de tierras no constituye aún un problema, y los derechos sobre la tierra no se han individualizado.

Por tanto, las mujeres todavía pueden contar con la seguridad básica de regresar a la familia natal, es decir, a la tierra de sus padres o sus hermanos, si su matrimonio termina. En opinión de Pander (2000), a largo plazo, los proyectos de desarrollo de planes de riego en Burkina Faso han puesto más tierra y con mayores rendimientos bajo el control único de los hombres. Según los sistemas consuetudinarios de tenencia de tierras, los hombres controlan los derechos sobre las parcelas de regadío, tal y como sucedía con las tierras no cultivadas. Parece ser, que las mujeres están perdiendo además los derechos tradicionales a usar la tierra de sus esposos, cuando son afectadas por los proyectos de riego. Paradójicamente, la expansión de cultivos de exportación como el algodón, significa que se espera que las mujeres proporcionen aún parte de la mano de obra familiar para estas parcelas.

Los sistemas consuetudinarios de tenencia proporcionan una cierta seguridad básica a la mujer en situaciones en las que viven solas; pero, en general, por lo que se refiere a la asignación de tierra comunitaria para la producción agrícola y a la sucesión, estos sistemas tienden a favorecer a los hombres. Como se indicó anteriormente, estas prácticas consuetudinarias no suelen reconocer la propiedad privada individual de la tierra; sin embargo, generalmente son los hombres quienes controlan la tierra en la comunidad, en especial en las sociedades patrilineales. Esto pone a los hombres en la posición de reivindicar derechos individuales cuando en un futuro la tierra escasee y se convierta en un activo, y la tierra familiar se convierta en propiedad privada. Cuando se dé esta situación, la mujer no sólo tendrán que enfrentar la pérdida del derecho de uso de la tierra de su esposo, sino que además es poco probable que pueda reivindicar derechos de uso temporal sobre la tierra de la familia natal, ya que sus hermanos varones reivindicarán derechos individuales y privados sobre la tierra que hereden de sus padres.

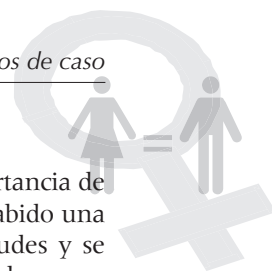


### La implementación de la equidad de género en Sudáfrica

La experiencia de Sudáfrica ilustra algunas de las dificultades encontradas en la aplicación de políticas destinadas a promover la equidad de género en los programas de reforma agraria. Estas dificultades ponen de relieve la fuerza de las normas y prácticas socioculturales y el enorme obstáculo que éstas representan para lograr dicha equidad. Tras el período del *apartheid*, el Estado sudafricano ha declarado explícitamente su compromiso con la equidad de género en la mayoría de su legislación y documentos de política. Así, por ejemplo, el Capítulo I de la Constitución de 1996 establece la igualdad de género como un principio básico y crea una Comisión de Igualdad de Género. También en el documento base de 1997 para el programa de reforma de tierras (*White Paper on South African Land Policy*), se afirma explícitamente que las mujeres deben recibir igual acceso a los beneficios que se deriven de la reforma de tierras en los siguientes términos: “Es esencial asegurar la equidad de género en el programa de redistribución de tierras y de reforma agraria, a fin de que las mujeres logren un beneficio justo y equitativo”. Sin embargo, las directrices y procedimientos de la reforma agraria relativos a la identificación de los beneficiarios, no incluyen criterios de género, ni mecanismos institucionales para asegurar la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.

La política estatal oficial encaminada a lograr la equidad de género en materia de distribución de tierras ha encontrado obstáculos muy diversos, entre los que cabe citar los que se ilustran a continuación.

- ▶ Aun cuando los pronunciamientos sobre la política de reforma agraria nacional articulan la importancia de la equidad de género al asignar tierra y otros recursos y servicios, las oficinas a nivel local y de distrito no disponen de los mecanismos y herramientas necesarios para implementar esta política de género. Como ha indicado Walker (2001), ni los mecanismos de aplicación del programa de reforma agraria, ni las directrices y procedimientos de dicho programa contienen un enfoque de equidad de género. Con frecuencia, los funcionarios ignoran que la seguridad de la tenencia es de interés primordial para la mujer y un objetivo fundamental del programa de reforma agraria. Como consecuencia de esta situación, los controles para evaluar los resultados y el impacto de la política de equidad de género sobre los derechos directos y seguros de las mujeres sobre la tierra son escasos. Por ejemplo, en la actualidad, los funcionarios locales y de distrito sólo recopilan información sobre el número de hogares con mujeres jefas de familia que están recibiendo tierras y sobre el número de mujeres en comités de proyectos comunitarios de reforma de tierras (Walker 2001: 35-36).
- ▶ Un segundo obstáculo es la falta de participación de los grupos de mujeres en la ejecución de los programas de distribución de tierras y en los debates sobre el enfoque patriarcal de las autoridades tradicionales, los sistemas de tenencia y las prácticas comunitarias. La escasa presencia de organizaciones de mujeres en las áreas rurales y la ausencia de capacitación que reciben



los funcionarios responsables de la reforma agraria sobre la importancia de la equidad de género son otros factores limitantes. Además, ha habido una fuerte presión para que se agilizase el procesamiento de solicitudes y se distribuyesen grandes extensiones de tierra rápidamente, a pesar de que se contaba con recursos limitados. La presión política ejercida para que la redistribución de la tierra<sup>8</sup> se realizara velozmente no ha permitido a las dependencias gubernamentales e instituciones de la sociedad civil disponer del tiempo suficiente ni contar con las oportunidades necesarias para incorporar objetivos de equidad de género, ya que esto requiere un proceso de sensibilización y concienciación de todos los sectores sociales. Según Walker, los funcionarios de las instancias gubernamentales responsables de la reforma de tierras, en general, no reconocen que las prioridades de equidad de género no han sido consideradas, si bien algunos de ellos ha manifestado la necesidad de directivas prácticas sobre cómo implementar una política de género en el programa de reforma agraria.


Detrás de estas restricciones de implementación y organización subyace, no sólo en Sudáfrica, sino también en muchos otros países, un importante problema relacionado con la puesta en práctica de políticas de equidad de género: la jerarquía de poder que determina el acceso a la tierra. Estas estructuras jerárquicas y patriarcales de poder perpetúan el dominio de los hombres en posiciones de autoridad comunitaria, y como propietarios y responsables de la toma de decisiones sobre quién debe tener o no tener acceso a la tierra. Si no se toman en consideración estas relaciones de poder y no se integra específicamente el enfoque de equidad de género, los programas de reforma agraria se ejecutarán sin reconocer ni modificar las relaciones de poder local y las prácticas consuetudinarias que excluyen a las mujeres.

La cuestión, por tanto, sigue en pie: ¿cómo puede un programa estatal conciliar normas democráticas y participación local cuando las estructuras sociales locales no son democráticas?

### ► **Barreras culturales a la equidad del género en los derechos sobre la tierra**

En el análisis anterior de los factores institucionales que determinan el derecho a la tierra se han explorado las dinámicas del Estado, la economía del mercado y las instituciones socioculturales. Cada tipo de instancia ofrece oportunidades e interpone obstáculos a la lucha por la equidad de género en el ámbito de los derechos sobre la tierra. Los estudios de caso citados se concentran

<sup>8</sup> En los últimos años se ha reconocido que los proyectos de reforma agraria a gran escala ejecutados ejerciendo presión para cumplir metas en poco tiempo no han sido viables ni económica ni ecológicamente en muchos casos.



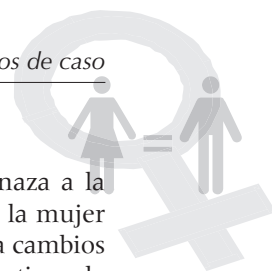
principalmente en los obstáculos, aunque también se presentaron situaciones favorables. Aun cuando los obstáculos de las instituciones estatales y económicas no son insignificantes, tal vez los más problemáticos son los obstáculos interpuestos por las instituciones socioculturales. Todas estas instancias están interrelacionadas entre sí, por lo que los cambios que se producen en una de ellas tienen inmediatas repercusiones en las restantes instituciones y estructuras de la sociedad. Las modificaciones en las estructuras de poder, con frecuencia, conllevan cambios institucionales: la cuestión es saber si estos cambios en las instituciones, las estructuras y las relaciones de poder conducen al logro de una mayor equidad en el seno de una sociedad.

Como hemos podido comprobar, las instancias estatales pueden sancionar el reconocimiento legal de la igualdad de derechos entre mujeres y hombres, pero este reconocimiento legal ha de ir acompañado de ajustes en las normas sociales que validan esos derechos, así como de estructuras y mecanismos económicos que sustenten la equidad, antes que la igualdad de derechos sea efectivamente adoptada. No es suficiente que unas instituciones reconozcan la igualdad de género: debe haber intercambio y coordinación entre las tres instancias institucionales.

Los obstáculos que con mayor fuerza se oponen a la equidad del género en materia de derechos sobre la tierra tienen sus raíces en los valores y prácticas patriarcales. Estos patrones subyacen tanto en sociedades capitalistas como socialistas<sup>9</sup>, haciendo que se perpetúen situaciones en las que el trabajo de la mujer no es remunerado o sus salarios sean más bajos, todo esto se da en un marco general pasivo frente a estas condiciones de trabajo. Así, por ejemplo, en Uzbekistán, la mayoría de trabajadores despedidos de las fábricas colectivas fueron mujeres, que se han convertido en mano de obra familiar no remunerada de las fincas arrendadas por sus padres, esposos o suegros, o se han convertido en trabajadoras temporales, con frecuencia con pagos en especie y sin prestaciones sociales. La discriminación salarial de la mujer también se manifiesta en el trabajo agrícola de los colectivos recibiendo los hombres el doble del salario diario que reciben las mujeres, por ejemplo, en un colectivo de cosecha de arroz. (Kandiyoti, 2003). Otra forma de discriminación se manifiesta, en no pocos casos con la contratación a mujeres jóvenes y solteras con características físicas particulares o el despido a las mujeres embarazadas.

La familia patriarcal mantiene su imagen de institución legítima e inmutable, mientras tiende a invalidar las reivindicaciones de la mujer. Las fuerzas políticas que se oponen a la equidad de género, con frecuencia, se enmascaran tras el disfraz de la protección de los valores culturales, e interpretan cualquier intento

<sup>9</sup> La teoría social supone que tanto las sociedades basadas en una producción capitalista (donde los sistemas socioeconómicos se basan en el mercado) como las de producción socialista (donde la producción/distribución colectiva y la toma de decisiones se basa en la igualdad de sus miembros) presumen una igual participación de todos los individuos y grupos de la sociedad, con independencia del género, raza, o etnia.




de mejorar los derechos de las mujeres y su estatus como una amenaza a la familia tradicional. El reconocimiento de la igualdad de derechos para la mujer introduce modificaciones en las relaciones de poder existentes, provoca cambios en las formas tradicionales de toma de decisiones y cuestiona los estereotipos de género basados en la división del trabajo.

Dado que los valores patriarcales se basan en estereotipos de género muy arraigados en la comunidad y en el seno del hogar, es difícil identificarlos y señalarlos como discriminatorios. Aún hoy, se sigue concibiendo el papel de las mujeres como amas de casa principalmente, y su trabajo agrícola en el campo — en la cosecha, transporte, almacenamiento y proceso de elaboración— se considera una extensión de sus obligaciones y tareas del hogar, y no un trabajo productivo. Como Ceci observó en el estudio de Nicaragua (2001), los valores y prácticas culturales no contemplan a las mujeres como ciudadanas productivas e independientes, y los ejecutores de programas y la población rural continúan considerando a los hombres como los responsables de la toma de decisiones y de la administración de la producción. Aun cuando la reforma legislativa y los programas de distribución de tierras pueden reconocer la equidad de género, las normas y prácticas socioculturales interponen restricciones a la capacidad de la mujer de ejercer su derecho legal a la propiedad.

Otro importante factor que dificulta la eliminación de las desigualdades de género es el costo social que las mujeres deben soportar si se oponen a las normas culturales, que va desde el estigma social hasta la pérdida de los escasos beneficios sociales de los que disfrutaban en las comunidades patriarcales. Como muestran los casos de Sudáfrica y Uzbekistán, son escasas las mujeres que logran tomar decisiones independientes al margen de los jefes de familia y líderes comunitarios masculinos. La familia patriarcal extensa es la estructura que proporciona la seguridad básica de todos los miembros de la familia en el largo plazo y la asistencia en tiempos de crisis social o económica. Esto es particularmente importante para las mujeres rurales con escasos recursos materiales y con hijos pequeños.

El mantenimiento de las relaciones discriminatorias u dominantes de tenencia tiende a perpetuarse para las familias sin tierra o con muy limitado acceso, entre las que hay numerosas mujeres, bien por el riesgo a perder los beneficios no monetarios asociados a estas relaciones, bien por el alto costo social. Por ejemplo, un acuerdo de aparcería puede ser preferible a la renta de la tierra, porque el propietario puede también proporcionar los insumos, la maquinaria o el crédito, que, de otra forma, sería difícil o incluso imposible obtener. Del mismo modo, una hija puede renunciar a sus derechos de sucesión, y aceptar que la tierra la herede su hermano, para mantener así el acceso a los beneficios potenciales que le pueden ofrecer sus parientes masculinos y al sistema de apoyo de una familia extensa. Uzbekistán representa un ejemplo prototípico a este respecto ya que a pesar de los preceptos musulmanes sobre la herencia, que contemplan el derecho de las hijas a heredar una parte de la tierra familiar, éstas en realidad nunca la heredan. Si bien en Uzbekistán la mayor parte de la tierra



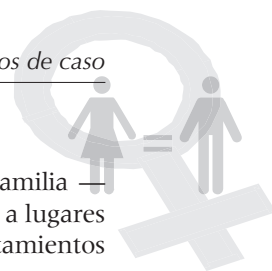


es todavía propiedad del Estado, los hogares gozan de derechos a largo plazo sobre pequeñas parcelas familiares para uso productivos o construir una vivienda. Estas parcelas familiares la hereda el hijo más joven, según dictan las costumbres quien asume la administración de la parcela. En ese marco, las hermanas se ven obligadas a ceder sus derechos para evitar conflictos y no perder el apoyo de la familia.

Incluso en aquellos casos en los que las leyes reconocen la igualdad de derechos y los programas estatales no excluyen a las mujeres como beneficiarias, los costos socioculturales de obtener acceso directo a la tierra pueden desalentar la reivindicación de la mujer de sus derechos sobre la tierra. Las esposas y las hijas pueden preferir no incluir su nombre en el título de propiedad conjunta, para evitar potenciales conflictos con el esposo o la familia. En el Brasil, por ejemplo, pocas mujeres saben a nombre de quién está el título de propiedad y rara vez solicitan que se emitan títulos de propiedad mancomunados. También puede haber costos financieros que las mujeres prefieren evitar, como el pago de impuestos sobre la tierra. Estas restricciones que parecerían auto impuestas podrían desaparecer o ser menos onerosas para la mujer si existiesen otras oportunidades y estructura institucionales de apoyo y si se ofreciera la capacitación apropiada.

El hecho de que las mujeres puedan no estar dispuestas a participar más visiblemente en actividades políticas y en la vida pública de las comunidades, puede verse explicada en varias razones: la segregación histórica de que ha sido objeto la mujer conlleva a la falta de experiencia de hablar en público y de participar en reuniones, la falta de una educación básica y de conocimientos sobre el funcionamiento público, y la carga de responsabilidades domésticas que sólo ellas asumen. Los estudios de caso muestran que en el Brasil y en Sudáfrica, por ejemplo, las mujeres no se sienten seguras de expresar sus ideas en reuniones públicas. Según afirma Walter (2001), las mujeres sudafricanas rara vez expresan sus ideas en las reuniones locales sobre reforma de tierras y generalmente tienden a preferir apoyar lo que proponen sus esposos u otros hombres. El carácter de las organizaciones e instituciones locales, continúan siendo jerárquico y patriarcal; y el control del poder de decisión suele estar en manos del hombre quien tampoco facilita formas de cooperación, administración y comunicación que facilite la participación de todos los miembros de la comunidad, incluidas las mujeres.

La carga de trabajo adicional puede ser un problema para que la mujer acepte responsabilidades públicas, pero otras de mayor consideración son, la reacción potencial de sus asociados - hombres y mujeres, y la posibilidad de conciliar estas con sus responsabilidades familiares. Como resultado, una trabajadora agrícola puede ser reacia a aceptar un puesto de supervisión en su lugar de trabajo o un puesto de liderazgo en las organizaciones agrícolas locales. Algunos de estos obstáculos se pueden reducir mediante talleres de sensibilización y concienciación y cursos de capacitación sobre la equidad de género. Otros obstáculos, sin embargo, pueden ser más difíciles de vencer. Así, por ejemplo, Kandiyoti (2003)



documentó que los hombres uzbekos prohíben a las mujeres de su familia — especialmente a las más jóvenes— acudir a las reuniones comunitarias y a lugares públicos como el mercado local; por ello, muchas de ellas evitan comportamientos no aceptados en su comunidad, a fin de evitar conflictos sociales.


Otra dificultad que cabe mencionar es la escasa integración de los derechos de las mujeres rurales en los movimientos sociales y políticos. Las reivindicaciones de las mujeres rurales no forman parte de la agenda de muchos de los movimientos en pro de los derechos de la mujer, debido a las diversas realidades y necesidades de las mujeres urbanas y rurales, a las distintas reivindicaciones de las trabajadoras urbanas y las productoras campesinas y a la diferente tipología de movimientos urbanos y rurales. La experiencia del Brasil y Sudáfrica (Walker, 2000) hacen referencia al hecho de que los movimientos en favor de los derechos de la mujer se concentran en las reivindicaciones de las trabajadoras urbanas y sus condiciones de trabajo, mientras los diferentes problemas y necesidades de las mujeres rurales tienden a tener una menor atención.

## ► El derecho de la mujer a la tierra por regiones: Comentarios finales

El examen anterior sobre los derechos a la tierra y la equidad de género en países como el Brasil, Nicaragua, el Senegal, Burkina Faso, Sudáfrica y Uzbekistán, esboza algunos temas relevantes en las distintas regiones. La revisión de las diferentes modalidades de interrelación de las instituciones que regulan la tenencia de la tierra y su desarrollo histórico en los diferentes contextos regionales - América Latina, África Subsahariana y Asia Central - permite extraer conclusiones que pueden ser de importancia para promover el mejoramiento efectivo de la posición de la mujer en el futuro.

### **América Latina**

La estructura de tenencia de la tierra en América Latina se caracteriza por la concentración de la propiedad: un reducido número de haciendas agrícolas posee la mayor y la mejor parte de las tierras. Después de décadas de variados intentos y resultados- de los años sesenta a los ochenta - de redistribución de la tierra a favor de quienes tenían poca o ninguna; la década de los ochenta y la de los noventa constituyeron un abandono o reducción de los programas de reforma agraria. La falta de voluntad política de las administraciones locales y nacionales y la falta de apoyo de la comunidad internacional, junto con la incapacidad de las explotaciones reformadas de convertirse en unidades de producción dinámica y orientada al mercado como se esperaba, contribuyeron a ese abandono. El debate sobre las causas del fracaso de la reforma agraria sigue activo. Entre los varios factores que se señalan como causas cabe citar: i) la falta de apoyo prestado a las fincas reformadas, tanto por parte del Estado como del sector privado, para ayudarlas a ser competitivas; ii) la falta de experiencia

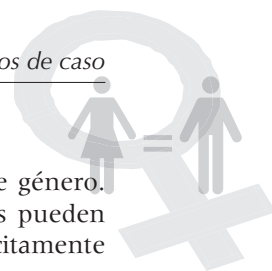


empresarial de los nuevos propietarios; iii) los conflictos en el seno de las cooperativas agrarias y con los responsables de la gestión de las explotaciones reformadas, y iv) las barreras del mercado internacional, que impiden a los productores de países en vías de desarrollo explotar sus ventajas comparativas.

La reforma agraria ha sido reemplazada por políticas de fomento de los mercados de tierra, y por programas de titulación y registro. El apoyo estatal e internacional a estos programas generalmente se basa en el supuesto de que la titulación y el registro de tierras confieren seguridad de tenencia a los propietarios y les otorgan acceso al crédito. También que fomenta la inversión a largo plazo de las empresas agrícolas y consolida el concepto de la tierra como bien comercial. Según esta teoría, un mercado eficiente y dinámico pone la tierra en manos de los productores más eficientes, con lo que la tierra se redistribuye, pasando de propietarios improductivos a agricultores eficientes. Sin embargo, la realidad de América Latina ha demostrado que no existen oportunidades de crédito comercial para los pequeños agricultores, quienes, a pesar de poseer títulos de propiedad, no logran acceder al crédito para financiar sus inversiones productivas. Además, la compra tierras en el mercado, se dificulta por la falta de sistemas de financiamiento a largo plazo y de tasas de interés accesibles (Molina, 2000, sobre El Salvador; Strasma *et al.*, 2000, sobre Nicaragua, entre otros).

Los intentos más recientes de reforma agraria en la región dieron inicio a mediados de la década de los noventa. Si bien estas últimas reformas estaban mayormente basadas en reivindicaciones de tipo social mayor que las reformas precedentes, su alcance social todavía fue muy limitado. El Brasil y Nicaragua son ejemplos de los resultados de estas reformas. En general, los Estados siguieron pagando altas compensaciones a los propietarios de las tierras expropiadas. El Brasil adoptó el modelo de reforma de tierras asistido por el mercado en algunas áreas del nordeste; y más recientemente, la descentralización de la ejecución de los programas de reforma agraria ha dado origen a una serie de programas de reformas regionales o provinciales. Con pocas excepciones, el sector reformado se caracteriza por explotaciones de agricultura familiar; los intentos encaminados a organizar la producción agrícola en explotaciones de propiedad y administración colectiva tuvieron un éxito limitado. Desafortunadamente, el enfoque de la agricultura familiar tiene como modelo implícito la familia patriarcal.

Desde el punto de vista legislativo, la mayoría de los países latinoamericanos ha dado grandes pasos durante los años ochenta y noventa reformando y modificando estatutos y códigos a fin de que contemplen y reconozcan la igualdad de derechos de mujeres y hombres, e incluyendo, con frecuencia, un lenguaje sensible a las cuestiones de género (ver, por ejemplo, Deere y León, 2000, 2001; Galán, 1998; FAO, 1995, 1996). Por ello, se encuentra que la mayoría de las constituciones aprobadas durante esas dos décadas proclaman en forma explícita que hombres y las mujeres tienen iguales derechos. Los códigos civiles, en particular los que tratan del derecho de familia, de sucesión y de propiedad marital, también han sido modificados para hacer mención explícita de la igualdad de derechos para mujeres y hombres, tanto dentro del matrimonio como en las uniones de hecho. El derecho agrario, salvo pocas




excepciones, ha sido menos receptivo a las demandas de equidad de género. Aun cuando algunos de los artículos generales de las leyes agrarias pueden mencionar la igualdad de derechos, el lenguaje utilizado hace implícitamente referencia a los hombres y los jefes de familia varones. Nicaragua es una excepción al respecto pues, por ley, todos los títulos de propiedad de tierras adjudicados en el marco de la reforma agraria deben quedar registrados a nombre de ambos cónyuges (Ceci, 2000).

La legislación, como en el caso de la brasileña no prohíbe explícitamente que las mujeres hereden la tierra, pero en la práctica son los hijos varones —en algunos casos, sólo el hijo más joven— los que suelen heredarlas. Esta situación junto al hecho de que, en la actualidad, las niñas y las mujeres jóvenes rurales suelen tener niveles educativos más altos que los jóvenes varones, son hechos que, en parte, pueden ayudar a explicar por qué el porcentaje de mujeres que en años recientes emigran hacia las áreas urbanas tiende a ser superior al de los hombres. Otro hecho posiblemente interrelacionado es que se está registrando también un aumento del número de hogares rurales encabezados por mujeres y no hay que olvidar que son precisamente estos hogares los que registran los niveles de ingresos per cápita más bajos.

*La mujer, en el Brasil, ha sido históricamente excluida de la propiedad de bienes. Los hijos varones heredan la tierra y las propiedades de sus padres. Las esposas e hijas generalmente no heredan propiedades. Dado que el concepto de tenencia no se asociaba con las mujeres, la legislación y los procedimientos de la reforma agraria —al igual que ocurrió con los conceptos y el lenguaje del Código Civil— siguieron al principio esta práctica cultural dirigiendo la distribución de tierras y los servicios relacionados, tales como crédito y asistencia técnica, hacia el jefe de familia varón. El Artículo 189 de la Constitución de 1988 confiere iguales derechos de propiedad y uso de la tierra otorgada por el Estado a hombres y mujeres. Por tanto, ambos tienen iguales derechos sobre la tierra, con independencia de su estado civil, y la tierra adjudicada puede ser titulada individual o mancomunadamente.*

Por otra parte, la obtención de ciertos documentos que identifica a un individuo como productor agrícola, es un hecho de gran importancia para las mujeres rurales, como el caso particular de la *Nota do Produtor Rural en Brasil*. Certificado que anteriormente, sólo los jefes de familia —hombres— podían solicitar. Uno de los grandes logros de las organizaciones feministas y de los sindicatos durante los años ochenta y noventa fue precisamente el reconocimiento de las mujeres como productoras y como tal tenían derecho a recibir la *Nota do Produtor Rural*. Este documento no sólo confiere visibilidad a la mujer rural sino que también permite su acceso a muchos servicios y beneficios, tales como crédito a la producción, permiso por maternidad, prestaciones de jubilación y derecho a participar en la selección de beneficiarios de los programas de reforma agraria.

Como Barsted (2001) observa, las barreras que se interponen a la integración de la equidad de género en debates y programas agrícolas tienen orígenes diversos. Hoy en día se puede afirmar que los obstáculos legales son menos, a excepción

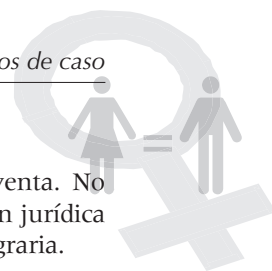


del lenguaje y algunos artículos de la legislación agraria que continúan considerando, por definición, al hombre como jefe de familia; pero las restricciones sociales y culturales, sin embargo, siguen teniendo todavía un gran peso. En Brasil, como en la mayoría de los países latinoamericanos, la sociedad se organiza culturalmente en torno al modelo de familia patriarcal, de manera que las normas y valores patriarcales están presentes en las instituciones estatales y civiles, lo que dificulta la reflexión desde una perspectiva de género y la promoción de los valores de equidad. Los programas estatales siguen estando dirigidos a los hombres jefes de familia. Las reivindicaciones de organizaciones y movimientos suelen centrarse en la mejora de condiciones sociales y económicas, abordando los problemas desde una perspectiva de clase o familiar, pero no de género. Las organizaciones comunitarias, las familias y, en general, la mayoría de las personas no cuestionan los valores y prácticas patriarcales.

Nicaragua se destaca como país latinoamericano que ha conseguido aumentar el número de mujeres propietarias de tierra mediante los programas de titulación conjunta. Esto demuestra que hubo una fuerte voluntad política de promover la equidad de género en el acceso a la tierra durante la década de ochenta, y, en especial, durante la primera mitad de los noventa. Sin embargo, la contrarreforma de los años noventa supuso un freno a la distribución de tierras y privatizó las cooperativas agrícolas y fincas estatales (Galán, 1998); dando asimismo, prioridad a la regularización de la propiedad de la tierra a través de la emisión de títulos de propiedad. No hubo programas significativos de redistribución, salvo la tierra asignada a los ex-combatientes del conflicto civil de la década de los ochenta, y los únicos medios para obtener acceso a la tierra volvieron a ser la compra o la herencia.

En ese contexto de la contra-reforma, no se hizo viable para la población rural más pobre y en particular para las mujeres adquirir tierra en esos mercados. La difícil situación macroeconómica de Nicaragua y de América Latina de los 80s no comenzó a mejorar hasta mediados de los años noventa, pero con pocos recursos para financiar la producción agrícola. Las instancias estatales recortaron drásticamente los servicios destinados a la agricultura, y las instituciones privadas no llenaron este vacío, al menos por lo que al sector de pequeños agricultores se refiere. Aunque durante los noventa surgió un floreciente mercado de tierras, los agricultores pobres —hombres y mujeres— no pudieron beneficiarse de él por falta de financiamientos para comprar las tierras, ya que ni el Estado ni los bancos comerciales ofrecían créditos hipotecarios a largo plazo. Las dificultades económicas que enfrentaron los pequeños agricultores en Nicaragua les obligaron, en muchos casos, a vender la tierra en lugar de comprar; siendo muchos de los compradores extranjeros, sobre todo de otros países centroamericanos.

Entre los países latinoamericanos, Nicaragua destaca por su estructura de tenencia de tierras, relativamente más equitativa o menos concentrada, a lo cual contribuyen, por un lado, la BAJA densidad demográfica - en comparación con otros países en Centroamérica - y, fundamentalmente, a los programas de reforma



agraria que redistribuyeron la tierra durante los años ochenta y noventa. No obstante, otra característica del caso de Nicaragua es la confusa situación jurídica de muchas propiedades resultantes de la reforma y la contrarreforma agraria.


En general, si bien las mujeres latinoamericanas han participado en los programas de tenencia de tierras, el número de mujeres beneficiarias directas es decepcionantemente bajo. El hecho que tanto los programas estatales como los de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo se hayan concentrado inicialmente en las reivindicaciones de las mujeres urbanas, dejó pocos espacios y recursos en muchas oportunidades para las reivindicaciones de las mujeres rurales. A esto se agrega el hecho de que los valores y prácticas culturales vigentes siguen sin considerar a las mujeres como ciudadanas independientes y productivas, especialmente en el ámbito rural, por lo que los ejecutores de programas, en general, continúan considerando a los hombres como responsables de tomar las decisiones y administrar la producción. Estereotipo reforzado por algunos reglamentos de los diversos programas y servicios, que consideraban un beneficiario por unidad familiar. Tal es el caso en Nicaragua, de los títulos de propiedad de tierras emitidos según la Ley de Reforma Agraria de 1981, otorgados a individuos, no a familias (Ceci, 2001: 10). La práctica fue elegir al hombre, como beneficiario y el jefe del hogar, siempre que existiese. Solo en los casos de mujeres viudas, divorciadas o solteras, a quienes se les reconocía la jefatura de la familia, podía la mujer recibir tierras.

Como conclusión, puede afirmarse que si bien en general las condiciones jurídicas necesarias para lograr la equidad de género han mejorado en América Latina, todavía subsisten dos grandes obstáculos que se oponen al logro de la plena equidad. El primero es el tradicional enfoque con predominancia del hombre, de la mayoría de las organizaciones rurales, incluidos los programas agrícolas de crédito a la producción, asistencia técnica y capacitación; como destacan varios estudios realizados en la década de los años noventa (FAO, 1995, 1996; Fundación Arias, 1996) donde se puso de relieve el bajo nivel de participación de las mujeres rurales en los programas de asistencia técnica y en las organizaciones rurales. El segundo obstáculo es el que suponen las normas y prácticas patriarcales, que siguen asumiendo al hombre como jefe del hogar y principal propietario de los bienes familiares, incluyendo la tierra. Estos estereotipos hacen que la contribución de las mujeres a la economía familiar carezca de visibilidad y debilitan los argumentos a favor de las reivindicaciones de la igualdad de derechos, especialmente de los derechos sobre la propiedad.

### **África Subsahariana**

A diferencia de América Latina, en el África Subsahariana, durante los últimos años, no se ha producido, en general, una gran concentración de la propiedad y el control de la tierra y ha sido el derecho consuetudinario el que ha dominado la organización y funcionamiento de su tenencia. Sin embargo, este panorama está cambiando gradualmente. La agricultura comercial y el crecimiento





demográfico están contribuyendo a hacer que las tierras más fértiles con buenas oportunidades de mercado inicien una tendencia hacia la escasez y, otro hecho es la progresiva sustitución de los derechos consuetudinarios sobre la propiedad por derechos basados en la propiedad privada.

Los estudios de países muestran la gran diversidad de sistemas de producción agrícola y tenencia de tierras que existe en la región. Tanto en el Senegal como en Burkina Faso los sistemas consuetudinarios siguen teniendo aún fuerte arraigo, aunque empiezan a registrarse cambios. En algunas áreas, los programas de desarrollo agrícola financiados por la cooperación internacional y el estado están promoviendo la agricultura comercial y la creación de vínculos con el mercado, si bien estos intentos no siempre obtienen buenos resultados. Las instituciones estatales son débiles o inexistentes, particularmente en las áreas rurales, y en consecuencia no es claro en qué medida y de qué manera afectarán estos cambios al sistema de tenencia de tierras y, en concreto, al derecho de la mujer a la tierra.

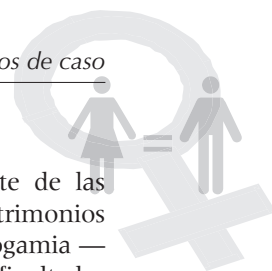
Al igual que en otros países subsaharianos, en el Senegal, los sistemas consuetudinarios de tenencia de tierras han experimentado diversos cambios en las últimas décadas como resultado de programas de desarrollo agrícola, tales como los planes de regadío. Estos nuevos modelos están generando a su vez nuevos cambios: introduciendo la producción agrícola intensiva; la individualización de los derechos sobre la tierra; la disminución del control que las autoridades tradicionales ejercen sobre la tierra y, el aumento del arrendamiento de tierra productiva a personas o empresas externas a la comunidad.

En las estructuras familiares y de tenencia de tierras, patrilineales, del Senegal, la propiedad de las tierras y la herencia se transmiten por línea paterna, a los hijos varones. Estructuras que determinan también las prácticas matrimoniales, el sistema de sucesión y el control sobre la tierra. A veces, este sistema entra en contradicción con la ley musulmana, la cual, reconoce derechos de herencia a las mujeres sobre la tierra familiar, mientras que no existe tal tradición en las prácticas culturales que prevalecen en el Senegal. Los derechos sobre la tierra pertenecen principalmente a estructuras comunales y redes de personas unidas por su linaje, en el seno de las cuales los hombres controlan la tierra y deciden el acceso; siendo que en la práctica, las hijas no heredan la tierra (Platteau *et al.*, 2000: 17).

En el estudio de caso sobre el Senegal se analizaron varias prácticas consuetudinarias como el pago por el matrimonio por parte del futuro esposo, la poligamia y la monogamia, el levirato<sup>10</sup> y la edad en el momento de contraer matrimonio. Cambios en las prácticas matrimoniales entre las comunidades del Senegal parecen ser resultado del mayor grado de instrucción de las mujeres jóvenes. Cambios que se pueden observar en el aumento en la edad de las novias

<sup>10</sup> El levirato se da cuando una viuda contrae matrimonio con uno de los hermanos de su marido para mantener los activos del esposo —especialmente la tierra, que queda bajo el control de la familia del marido— y para asegurar que cualquier hijo nacido a partir de ese momento pertenezca al linaje del esposo.





cuando contraen matrimonio por primera vez, la voluntad creciente de las mujeres de elegir libremente a su cónyuge en lugar de aceptar matrimonios concertados, la preferencia cada vez mayor de las mujeres por la monogamia — los hombres continúan prefiriendo la poligamia, si bien reconocen las dificultades de mantener más de un hogar—, y la disminución del levirato, dado que las viudas optan, cada vez más, por regresar a su familia natal. También las mujeres con mayor nivel educativo, que eligen a sus esposos y participan activamente en los arreglos matrimoniales, tienden a exigir una dote más alta<sup>11</sup>.


El estudio sobre el Senegal y Burkina Faso (Platteau *et al*, 2000) destaca que si bien algunas prácticas de matrimonio están cambiando, los derechos de las mujeres sobre la tierra no lo han hecho. No obstante, en el marco de esos cambios, está intacta la práctica que garantiza a la mujer el acceso a la tierra de su familia natal y a recibir derechos temporales de uso sobre la misma para producir alimentos para ella y sus hijos. La vigencia de esta práctica es importante, en vista de los cambios en las normas matrimoniales consuetudinarias y del desarrollo de la agricultura de tipo más comercial e intensivo. Mientras la presión demográfica y la escasez de tierras continúan siendo moderadas, y que los mayores niveles de educación de la mujer, junto con un individualismo creciente, están influyendo en las normas senegalesas sobre el matrimonio, las familias aceptan la vuelta de las hijas al hogar familiar.

Otra Interpretación de los resultados obtenidos por Platteau *et al*. es que quizá sea prematuro conocer las repercusiones a largo plazo de todos estos cambios en la producción agrícola, en las prácticas matrimoniales y en la tenencia consuetudinaria. Si bien parece que las mujeres han podido conservar los derechos temporales para usar la tierra de su familia natal, hay datos que demuestran que, por su parte, los hombres han reforzado sus derechos de propiedad individual a la tierra del linaje familiar. De este modo, los derechos de las mujeres sobre la tierra siguen siendo limitados y continúan dependiendo de la mediación del hombre.

El estudio de Burkina Faso dirigido a las comunidades mossi, por su predominancia, identifica, al igual que en el Senegal, una estructura familiar y de tenencia de tierras patrilineal, que está a la base de las prácticas de matrimonio y de los derechos sobre la tierra. También aquí, los derechos sobre la tierra corresponden principalmente a las comunidades y redes de personas unidas por el linaje, con el control de los hombres en el seno de estos grupos

El sistema consuetudinario de tenencia, según el cual las comunidades locales obtienen sus derechos de uso y administración de la tierra a través de comités de tierras, todavía está vigente en la mayoría de las zonas rurales, no obstante la tierra, desde 1984, haya pasado a ser legalmente propiedad del Estado. La

<sup>11</sup> Sin embargo, las futuras novias entrevistadas indicaron una preferencia por mantener bajo el valor de las dotes.



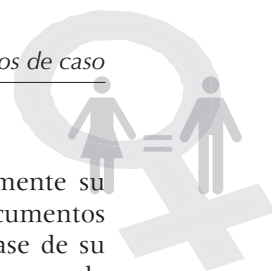
legislación de Burkina Faso no impide que las mujeres tengan acceso a la tierra y, en teoría, grupos como los hombres jóvenes y las mujeres, tradicionalmente desfavorecidos por los sistemas consuetudinarios, podrían, por ley, adquirir derechos de acceso a la tierra.

El estudio de Platteau *et al.* (2000) llevado a cabo en Burkina Faso puso de relieve que la tierra, cada vez más escasa, no se ha convertido todavía en un activo comercial, lo que, en teoría, podría representar una oportunidad para hombres y mujeres de acceder a la tierra y ejercer el control sobre ella a través del mercado. Además, esta creciente escasez de tierras tampoco parece haber ejercido ninguna influencia en la práctica cultural de otorgar a las mujeres solas —categoría que incluye a mujeres viudas, divorciadas, separadas y madres solteras— acceso a la tierra de su familia de origen y derechos temporales de uso de la misma.

Al igual que en el Senegal, el estudio (Platteau *et al.*, 2000) muestra cómo algunas prácticas de matrimonio están sufriendo transformaciones; siendo el caso más representativo el rechazo creciente de la poligamia entre las mujeres jóvenes. Sin embargo, parece que estas transformaciones no están relacionadas con los cambios en el sistema de tenencia de tierras, ya que la propiedad todavía sigue dominada por las estructuras de la comunidad o del linaje. Por otro lado, la escasez de tierra tampoco representa un problema por el momento y los derechos sobre la tierra todavía no han sido individualizados. Para las mujeres esto es positivo, ya que de este modo todavía cuentan con la seguridad de poder regresar y cultivar la tierra de su familia natal si el matrimonio se rompe. No obstante, en los casos de tierra de regadío, se observa una tendencia aparentemente contradictoria, que está contribuyendo a concentrar el control de la tierra más productiva en manos de los hombres Pander (2000); ya que cuando las parcelas hacen parte de planes de irrigación, las mujeres tienden a perder sus derechos de uso de la tierra de sus esposos, aunque ellas continúen a aportar mano de obra no remunerada, especialmente en los casos de cultivos que precisan un gran trabajo manual, como el algodón.

Así, aunque los sistemas consuetudinarios de tenencia continúan proporcionando a las mujeres una cierta seguridad básica en situaciones en las que no viven con un esposo, estos favorecen a los hombres en lo que se refiere al control sobre la tierra. Esto garantiza a los hombres una posición de privilegio para poder reclamar derechos individuales sobre la tierra cuando, se institucionalice la propiedad privada de las parcelas familiares. Frente a esta situación, las mujeres podrían perder tanto los derechos de uso de la tierra de sus esposos e incluso los derechos temporales para usar la tierra de su familia natal.

Sudáfrica, en contraste con los casos anteriores, ha experimentado una fuerte intervención estatal en el sector agrícola y en el sistema de tenencia. Bajo el dominio colonial y del *apartheid*, las políticas beneficiaron en gran medida a grandes empresas agrícolas con enfoque comercial, controladas por terratenientes blancos, en su mayoría hombres. Esta amplia disparidad socioeconómica y política, constituye la base de las acciones de asignación y distribución de bienes y activos a la población negra, por parte del gobierno.

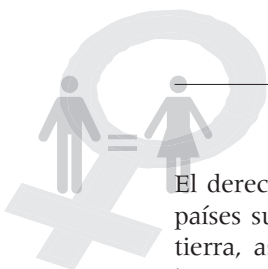


El Estado sudafricano posterior al *apartheid* ha expresado explícitamente su compromiso con la equidad de género en la mayoría de sus leyes y documentos de políticas, entre ellos, la Constitución de 1996 y el documento base de su reforma de tierras: el *White Paper on South African Land Policy* (1997). A pesar de ello, este compromiso todavía no se ha implementado en la práctica de manera consistente.

En la mayoría de los casos, los grupos de mujeres no han sido incluidos como participantes en los programas de distribución de tierras, ni en los debates sobre la esencia patriarcal de las instancias, sistemas de tenencia y prácticas comunitarias tradicionales. Las organizaciones de mujeres suelen tener un enfoque urbano y los funcionarios encargados de la reforma agraria a menudo carecen de sensibilidad, concienciación y capacitación sobre las cuestiones de género. El estudio que se llevó a cabo en tres proyectos de reforma agraria en KwaZulu Natal, pone de relieve que la tierra se está entregando a las familias y que el número de mujeres —en su mayoría viudas— que está obteniendo derechos directos sobre la tierra es muy escaso (Walker, 2001). Al igual que sucede en otros países, la asignación de tierras a familias sin el reconocimiento explícito de los derechos de la mujer tiene como consecuencia que el control de la tierra quede, en general, en manos de los hombres y que sean sólo los hijos varones quienes heredan este bien familiar.

La falta de una incorporación efectiva de la equidad de género en los proyectos de reforma agraria, deja intactas las relaciones de poder local y las prácticas consuetudinarias que tienden a excluir a las mujeres. Además, si bien la política nacional afirma claramente la importancia de la equidad de género para la asignación de tierras y otros recursos y servicios, las oficinas gubernamentales descentralizadas parecen no estar dotadas de los mecanismos y recursos necesarios para implementar esta política de equidad; y con frecuencia, los funcionarios responsables de gestionar los programas de reforma agraria no son conscientes de que garantizar a la mujer la seguridad de tenencia de la tierra es uno de los objetivos principales del programa de reforma. En muchos casos, el resultado es que las políticas han contribuido a consolidar las causas de las desigualdades en lugar de debilitarlas o eliminarlas tal y como preveía la reforma (Walker, 2001: 35–36).

A menos que se ofrezca a las mujeres, como mínimo, el reconocimiento y garantía de los derechos que tienen en el momento, pocas estarán dispuestas a afrontar el costo social y cultural de exigir nuevos derechos individuales o títulos de propiedad mancomunados sobre la tierra asignada por la reforma agraria (Walker, 2001: 49–50). Muchas de las mujeres entrevistadas consideraron poco probable poder recibir títulos de propiedad separados e individuales a nombre propio; adoptando un punto de vista pragmático, algunas mujeres sugirieron que al menos deberían recibir una copia del título de propiedad de la tierra otorgada a la familia (Walker, 2001: 49).



El derecho a heredar la tierra por parte de las mujeres es en la mayoría de los países subsaharianos un desafío a la transmisión patrilineal de propiedad de la tierra, así como a la posición de los hombres como jefes de familia, y puede interpretarse como un cuestionamiento de la autoridad masculina para decidir sobre los asuntos comunitarios y públicos. Los hombres que se oponen a reconocer los derechos de herencia de las mujeres, lo hacen como una forma de oponerse a una mayor participación de las mujeres en los asuntos comunitarios.

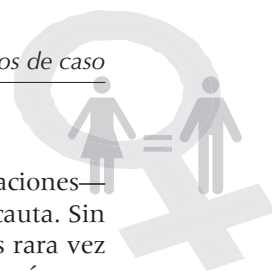
En general en la región, se observa un escaso grado de control de la mujer sobre la tierra. Aunque, la mayoría de los países africanos reconocen dos sistemas legales: el derecho escrito, herencia de la época colonial occidental, y el sistema consuetudinario, por lo general, no escrito y no codificado; con pocas excepciones<sup>12</sup>, ninguno de estos dos marcos ampara la igualdad de derechos de las mujeres sobre la tierra; sino al contrario. Por ejemplo, el derecho escrito, con frecuencia, reconoce la validez del sistema de tenencia consuetudinario y establece explícitamente que el derecho a la tierra de la mujer casada, y el derecho de sus hijas, deberá atenerse a la práctica local tradicional. La gran mayoría de mujeres rurales casadas forma parte de esta categoría, lo que significa que, en la práctica, el pariente masculino ejerce el control primario sobre la tierra familiar.

El dilema al que se enfrentan muchos países con sistemas consuetudinarios muy arraigados es el de conciliar el conflicto potencial entre los valores culturales locales, a los que se atribuye gran importancia, y las nuevas normas y prácticas institucionales, que tratan de potenciar la igualdad de oportunidades y de acceso a los recursos para los diversos grupos sociales. Este dilema es particularmente evidente cuando se examinan cuestiones relacionadas con la tierra y el género porque muchos sistemas consuetudinarios se basan en la sucesión patrilineal y en valores patriarcales que niegan a la mujer iguales derechos y oportunidades. La cuestión clave sigue siendo cómo puede un Estado democrático solucionar esta desigualdad dentro del respeto de los valores socioculturales que guían las pautas de comportamiento.

## Asia Central

Asia Central está experimentando cambios radicales desde finales de la década de los ochenta. A diferentes niveles, está tratando de ajustarse a la economía de mercado, con una transición hacia una producción capitalista reestructurando las empresas estatales, redefiniendo su compromiso con los servicios sociales y reformando las leyes sobre la propiedad. Estos cambios tienen diferentes repercusiones en los diversos grupos de población y sectores sociales. Algunos países, como Kazajstán, han llevado a cabo reformas radicales, privatizando la mayoría de las propiedades estatales y desmantelando las estructuras

<sup>12</sup> Así, por ejemplo, leyes agrarias recientes, tanto en Sudáfrica como en Uganda, mencionan específicamente la igualdad de derechos de las mujeres sobre la tierra.



económicas y sociales existentes, mientras otros — por diversas motivaciones— están abordando la reforma y la privatización de forma más gradual y cauta. Sin embargo, cualquiera que sea el enfoque o método elegido, las mujeres rara vez se cuentan entre las beneficiarias de los derechos y recursos que estos países en transición están garantizando y ofreciendo a sus ciudadanos.


En general, las constituciones y otras leyes reconocen y afirman la igualdad de derechos para todos los ciudadanos, ya se mencione o no explícitamente a las mujeres. La legislación reciente reconoce los derechos de los ciudadanos a la propiedad privada, pero el compromiso con la equidad de género parece haber quedado ignorado en el diseño y la puesta en práctica de los programas de privatización. En el traspaso de las propiedades estatales y colectivas a la producción familiar en manos privadas, las normas patriarcales sobre posesión y administración de la propiedad parecen tener prioridad sobre cualquier consideración de género.

Uzbekistán, a diferencia de otros países de Asia Central y Europa Oriental, ha sido extremadamente renuente a privatizar la tierra agrícola. La mayor parte de la tierra cultivable continúa siendo propiedad del Estado y está organizada en explotaciones agrícolas colectivas<sup>13</sup>. Entre las principales razones de dicha organización pueden citarse la gran dependencia estatal de las divisas provenientes de la venta de algodón en los mercados mundiales, y el extenso plan de riego de gestión centralizada<sup>14</sup> (Kandiyoti, 2003). Hay además otros factores determinantes, como el hecho de que la población rural, que representa más del 60 por ciento de la población total, y una agricultura de tipo minifundista que ocupa una superficie inferior al 10 por ciento del total de superficie de tierra del país, que significa una alta densidad demográfica de las áreas rurales, con solo 0,37 hectáreas por residente rural (Kandiyoti, 2001: 4). No obstante lo anterior, algunas medidas han sido tomadas para iniciar el proceso de privatización de la producción agrícola y la administración de la tierra.

La separación de la Unión Soviética a principios de los años noventa tuvo, al igual que en otros antiguos Estados de la Unión, importantes consecuencias para la agricultura en Uzbekistán. Los ingresos estatales seguían dependiendo en gran medida de la exportación de un número reducido de cultivos, como el algodón. Además, los Estados ya no recibían donaciones del Gobierno soviético central, ni envíos de alimentos de ayuda a la población, por lo que tuvieron que

<sup>13</sup> La mayor parte de la tierra cultivable pasó a ser propiedad del Estado durante los años treinta y cuarenta, estructurada en fincas estatales. Después de 1990, el primer cambio estructural fue convertir las fincas estatales en colectivos.

<sup>14</sup> El desarrollo de la producción de algodón en Uzbekistán, apoyado por un extenso plan de regadío, surgió para abastecer a las fábricas de hilados y tejidos rusos. La colectivización y la demanda rusa de algodón durante los años treinta convirtió el área rural uzbeka en una zona de producción agrícola de monocultivo. El uso del riego y de insumos químicos aumentó notablemente entre los años sesenta y ochenta con el objetivo de incrementar la producción de algodón.



desplazar parte de la tierra que hasta el momento se destinaba al cultivo del algodón y otros cultivos de exportación—, y destinarlos a la producción de alimentos. Como resultado, las plantaciones de algodón se redujeron considerablemente en 1996, pasando a ocupar del 44 por ciento al 35 por ciento del total de la tierra cultivable, mientras que las áreas de producción de cereales aumentaron del 24 por ciento al 41 por ciento. Además, las parcelas privadas asignadas a las familias para la producción de alimentos y la cría de ganado aumentaron al reasignar tierra colectiva a las familias que pertenecían a las fincas colectivizadas<sup>15</sup>.

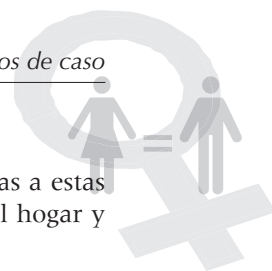
Aunque la mayor parte de la tierra agrícola sigue siendo propiedad del Estado; las empresas estatales han sufrido importantes transformaciones; ya que el Estado ha transferido la responsabilidad de la producción agrícola y la administración de la tierra a las familias rurales, por lo que, aunque la tierra continúa siendo propiedad del Estado, la producción ha sido privatizada. Los colectivos agrícolas han dejado de funcionar como empresas de producción, la tierra ha sido dividida y arrendada a familias bajo diferentes tipos de arreglos, y la mano de obra familiar no remunerada ha reemplazado, en gran medida, al trabajo asalariado y a las máquinas (Kandiyoti, 2003).

Inicialmente, a principios y mediados de los años noventa, los colectivos arrendaban sus tierras a familias miembros del colectivo, a quien ofrecía los insumos, a cambio de producir una cierta cuota de algodón o trigo. Estos colectivos se han convertido ahora en empresas de propiedad conjunta, con el Estado como propietario de la tierra. Dado que los colectivos agrupaban a muchas familias en una extensión no demasiado grande, las parcelas arrendadas son relativamente pequeñas. Aun cuando los ingresos de los productores, debido a precios bajos por las cuotas de producción, las familias pueden tener acceso a tierra adicional —ya sea como parcelas disponibles para uso temporal o mediante arrendamiento—, así como a otros beneficios y prestaciones del colectivo<sup>16</sup>.

A esta tierra adicional se accede, mediante diferentes acuerdos de tenencia, a partir de las pequeñas parcelas familiares que fueron asignadas al principio y pueden destinarse a múltiples usos: cultivos de autoconsumo o de exportación, cría de animales o, incluso, la construcción de una vivienda. Esas parcelas familiares pueden heredarse, y la costumbre dicta que sea el hijo menor el que reciba la herencia a cambio de quedarse a vivir con los padres y administrar la propiedad. Cuando una pareja se casa tiene derecho a solicitar y recibir una parcela familiar del colectivo pero, últimamente, debido a que la tierra comienza

<sup>15</sup> De acuerdo con un informe del Banco Mundial de 1999 citado por Kandiyoti (2002), estas parcelas privadas constituyen el 10 por ciento del total de tierra cultivable.

<sup>16</sup> Las ventajas que obtienen las familias al quedarse bajo la protección de la estructura del colectivo incluyen, entre otras, el acceso a insumos para sus parcelas y a más tierra mediante acuerdos de arrendamiento y compensaciones por los excedentes de producción. El colectivo, además, funciona como red de seguridad para las familias rurales.



a escasear, en algunas áreas los colectivos tienden a no asignar parcelas a estas nuevas familias, lo que obliga, en general, a que la pareja comparta el hogar y la tierra de la familia del hombre.

Una modalidad más reciente en el sistema de arrendamiento de tierras propiedad de las empresas estatales es el arrendamiento a largo plazo (10–50 años) de parcelas de mediano tamaño en el seno del colectivo a los denominados “agricultores independientes”. Los solicitantes de estos contratos de arrendamiento deben pasar por un proceso de selección con el fin de identificar a los candidatos más experimentados y capacitados<sup>17</sup>.


Aunque la privatización de la producción agrícola no ha cedido la propiedad de la tierra, no hay duda de que a las familias se ha otorgado un mayor control sobre la misma, a pesar de que tengan que administrarla dentro de los términos previstos por el colectivo en lo relativo a las políticas de compras, entregas de insumos y relaciones sociales. Lo que pone claramente de relieve el estudio de Kandiyoti es que el mantenimiento de los modelos culturales tradicionales uzbekas hace que los hombres sigan ejerciendo el control sobre la tierra y que las mujeres sigan aportando gran parte de la mano de obra familiar a la producción agrícola. Los contratos de arrendamiento y la parcela familiar están a nombre del hombre como jefe de familia. Las familias uzbekas son patrilineales y patriarcales. Cuando, en el futuro, se otorguen derechos de propiedad privada a las parcelas familiares— serán con toda probabilidad los hombres los que tendrán mayores posibilidades de recibir el título de propiedad; y dado que la herencia se transfiere entre varones, no se prevén cambios en el dominio del hombre sobre la tierra.

Si bien las mujeres uzbekas tienen relativamente un alto nivel de instrucción y experiencia de trabajo asalariado y acceso a ingresos salariales, se observa una cierta renuencia de asumir funciones gerenciales o trabajos independientes; lo cual puede explicarse por la carga de responsabilidades y trabajo en el hogar. Algunos otros Indicativos de la posición de subordinación de las mujeres, puede observarse en el alto número de hijos que tienen y las restricciones de los hombres a la vida pública de las mujeres. Esto se expresa, por ejemplo, en la oposición generalizada a que las mujeres jóvenes participen en los mercados locales, tarea reservada a hombres o mujeres de edad avanzada.

El resurgir de normas tradicionales uzbekas y de sus prácticas patriarcales, que están obligando a la mujer a regresar a las tareas del hogar y a ser mano de obra familiar no remunerada, demuestran de que esos valores siguieron latentes durante el estado socialista. Estos valores son, sin embargo, también el resultado de políticas estatales, tanto del presente como del pasado, que si bien han garantizado unos beneficios mínimos a las mujeres, no tenían como objetivo final la obtención de la equidad de género. El Estado socialista promovió políticas que

<sup>17</sup> En la práctica, parece que una gran proporción de estos agricultores independientes son los antiguos administradores y técnicos del colectivo.





beneficiaron a las mujeres, en sus roles de madres y trabajadoras, pero estas políticas no abordaron la cuestión de la igualdad de derechos de las mujeres. En el marco de la política estatal actual, el enfoque se sigue centrando en el papel de la mujer como trabajadora familiar<sup>18</sup>, mientras la retórica en el tema, en general se refiere a la mujer como representantes de valores tradicionales.

En parte, este argumento sobre los valores tradicionales, puede hacer parte de la táctica política del momento favorable al nacionalismo uzbeko; pero, al mismo tiempo, revela las dificultades que cualquier política o programa estatal afronta para abordar la equidad de género. Las mujeres no sólo están perdiendo su posición social y su independencia económica, sino también el acceso a beneficios importantes tales como los servicios de educación y salud, conforme el Estado deja de asumir estas responsabilidades; como consecuencia, las mujeres están de regreso relegadas a las tareas del hogar y su bienestar depende cada vez más del hombre y sus familias.

<sup>18</sup> Kandiyoti menciona un concurso nacional patrocinado por el Estado para elegir ‘La Mejor Nuera’.



## ► Referencias

**Agarwal, B.** 1988. Who sows? Who reaps? Women and land rights in India. *Journal of Peasant Studies*. 15(4): 531–581.

**Banco Mundial.** 1999. *A social assessment of the land certification program: the Indonesian land administration project*. (Borrador).

**Barsted, L. L.** 2001. *Gênero e legislação rural no Brasil: a situação legal das mulheres face à reforma agrária*. Brasília/Roma, INCRA/FAO.

**Blumberg, R.** 1991. Income under female versus male control: hypotheses from a theory of gender stratification and data from the Third World. En R. Blumberg, ed. *Gender, family, and the economy: the triple overlap*. Newbury Park, California, EEUU, Sage Publications.

**Bruce, J.** 1998. *Review of tenure terminology*. Madison, Land Tenure Center, University of Wisconsin-Madison. (Tenure Brief 1)

**Ceci, S.** 2000. *Women's land rights: lessons learned from Nicaragua*. Roma, FAO.

**Ceci, S.** 2001. *El acceso de la mujer a la tierra en Nicaragua*. Roma, FAO. (Borrador).

**Deere, C. D. y Leon, M.** 2000. *Género, propiedad y empoderamiento: Tierra, Estado y Mercado en América Latina*. Bogotá, Tercer Mundo.

**Deere, C. D. y Leon, M.** 2001. *Empowering women: land and property rights in Latin America*. Pittsburgh, EEUU, University of Pittsburgh Press.

**FAO.** 1993. *A gender-disaggregated database on human resource in agriculture: data requirements and availability*. Roma, FAO. Versión española: FAO. 1994. Una base de datos sobre los recursos humanos en la agricultura desglosada por sexos. Necesidades y disponibilidad de datos, FAO, Roma. (disponible en el sitio <http://www.fao.org/DOCREP/U8905s/U8905s00.htm>).

**FAO.** 1995. *Looking towards Beijing '95: rural women in Latin America and the Caribbean: situation, perspectives and proposals*. (DERU-52). Santiago de Chile (disponible en el sitio <http://www.fao.org/DOCREP/x0181e/x0181e00.htm>).

**FAO.** 1996. *Reunión regional sobre la mujer rural y la legislación agraria*. (DERU-55). Documento preparado para la Reunión Regional en Lima, Perú, 9-12 de abril de 1996. Santiago de Chile.

**FAO.** 1999. *Las estadísticas relacionadas con el género: una contribución necesaria al desarrollo agrícola*. Roma, FAO. (disponible en el sitio <http://www.fao.org/docrep/x2785s/X2785s00.htm>)

**Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.** 1996. El acceso de las mujeres a la tierra en Centroamérica. *Memoria del Taller Centroamericano*. San José de Costa Rica.

**Galán, B.** 1998. *Aspectos jurídicos en el acceso de la mujer a la tierra en Cuba, Honduras, Nicaragua y República Dominicana*. Roma, FAO (accesible a través del sitio <http://www.fao.org/sd/SPdirect/WPan0033.htm>).

**Guyer, J.I.** 1987. *Women and the state in Africa: Marriage law, inheritance, and resettlement*. Boston, EEUU, Centro de Estudios Africanos, Boston University. (Documento de trabajo n.º 129).



**Hamilton, S.** 1999. *The two-headed household: gender and rural development in the Ecuadorean Andes*. Pittsburgh, EEUU, University of Pittsburgh Press.

**Hirschmann, D.** 1984. *Women, planning, and policy in Malawi*. Addis Abeba, CEPA (Comisión Económica para África), Naciones Unidas.

**Kandiyoti, D.** 2003. The cry for land: agrarian reform, gender and land rights in Uzbekistan. *Journal of Agrarian Change*, 3(1-2): 225-256.

**Komjathy, K. y Nichols, S.** 2001. *Principles for equitable gender inclusion in land administration: background report and guidelines*. Roma, FAO. (Borrador).

**Lastarria-Cornhiel, S.** 1997. Impact of privatization on gender and property rights in Africa. *World Development*, 25(8): 1317-1333.

**Lastarria-Cornhiel, S. y Melmed-Sanjak, J.** 1999. *Land tenancy in Asia, Africa, and Latin America: a look at the past and a view to the future*. Madison, EEUU, Land Tenure Center, University of Wisconsin-Madison. (LTC Documento de Trabajo n.º 27).

**Lastarria-Cornhiel, S.** 2000. *Who gets the land in matrilineal societies?* Madison, EEUU, Land Tenure Center, University of Wisconsin-Madison. (Borrador).

**Meizen-Dick, R.S., Brown, L.R., Feldstein H.S. y Quisumbing, A.R.** 1997. Gender, property rights, and natural resources. *World Development*, 25(8): 1303-1315.

**Molina, J.** 2000. *Titulación de tierras agrícolas y su relación con la política agraria y el desarrollo rural: la experiencia del programa PROSEGUIR en El Salvador*. (Borrador) (disponible en el sitio [www.rlc.fao.org/prior/desrural/pdf/proseguir.PDF](http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/pdf/proseguir.PDF)).

**Naciones Unidas.** 2000. *The world's women: trends and statistics*. Nueva York, EEUU.

**Pander, H.** 2000. *Gender and land access – women's access to land and inheritance rights: the cases of Burkina Faso and Lesotho*. Roma, FAO y GTZ (Organismo Alemán para la Cooperación Técnica). (Borrador).

**Platteau, J.-P., Anita Abraham, A., Brasselle, A.-S., Gaspard, F., Niang, A., Sawadogo, J.-P. y Luc Stevens, L.** 2000. *Marriage system, access to land, and social protection for women*. Namur, Bélgica, CRED (Centre de Recherche en Economie du Développement).

**Renzi, M.R. y Agurto, S.** 1997. *La esperanza tiene nombre de mujer: la económica nicaragüense desde una perspectiva de género*. Managua, FIDEG (Fundación Internacional para el Desafío Económico Global).

**Rocha, S.** 1999. *Efectos comparativos de la titulación a la pareja y la titulación individual en las mujeres y los hombres del sector reformado*. Managua, Oficina de Titulación Rural, Unidad de Género.

**Simpson, S. R.** 1976. *Land law and registration*. Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.

**Stevens, M.** 1985. The fate of women's land rights: gender, matriliney, and capitalism in Rembau, Negeri Sembilan, Malaysia. En H. Afshar, ed. *Women, work, and ideology in the Third World*. Londres, Tavistock Publications.

**Strasma, J., Barquero, F. y Fernández, E.** 2000. *Nicaragua: mercado de tierras*. Boston, EEUU, Boston Institute for Developing Economies. (Borrador).



**von Braun, J. & Kennedy, E.** 1994. *Agricultural commercialization, economic development, and nutrition*. Baltimore, EEUU, Johns Hopkins University Press for International Food Policy Research Institute.

**Walker, C.** 2000. *South African case study: background report*. Informe de investigación preparado para el proyecto sobre cambio Agrario, género y derechos agrarios del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).

**Walker, C.** 2001. *Piety in the sky? Gender policy and land reform in South Africa*. Informe de investigación preparado para el proyecto sobre cambio Agrario, género y derechos agrarios del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) (disponible en el sitio [http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/ab82a6805797760f80256b4f005da1ab/cebeb4ab76811e4dc1256bbc0055d3b7/\\$FILE/walker.pdf](http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/ab82a6805797760f80256b4f005da1ab/cebeb4ab76811e4dc1256bbc0055d3b7/$FILE/walker.pdf)).

Desde sus orígenes, el desarrollo de la agricultura ha estado estrechamente ligado al trabajo de la mujer. Su contribución a la agricultura se remonta a más de 6 000 años, cuando se inició la domesticación de animales y plantas en los primeros asentamientos humanos. Con el paso del tiempo, con la división del trabajo y de responsabilidades tanto en el seno de la unidad familiar como en la comunidad, se asignaron a las mujeres las tareas y responsabilidades vinculadas a las actividades agrícolas y nutricionales. Aun hoy en día, en muchas sociedades, la seguridad alimentaria y la nutrición de la familia siguen siendo responsabilidad de la mujer. Las instituciones y las políticas que regulan la agricultura, no obstante, tienden a no priorizar las metas de reproducción humana y social que originalmente definían la actividad agrícola, sino que por el contrario se orientan cada vez más en función de intereses financieros y lucrativos.

El género constituye, junto a otros factores sociales y económicos, un elemento determinante en el acceso a los recursos y en su control por los individuos y el grupo. Las normas culturales y las prácticas sociales sumadas a una serie de factores socioeconómicos se erigen en los principales obstáculos que deben superar las mujeres para acceder a los recursos productivos. Aun cuando en la mayor parte de los códigos jurídicos nacionales se ha incorporado de forma explícita el reconocimiento de la igualdad en el acceso y propiedad de la tierra y de otros recursos para hombres y mujeres; en la práctica, se constata que estos derechos, en el caso de la mujer, se ignoran o no se respetan.

Gran parte de las iniciativas emprendidas en los últimos treinta años para garantizar el derecho de la mujer a la tierra se han centrado en las reformas legislativas. La importancia de garantizar el derecho de la mujer a la propiedad de la tierra y otros bienes se sustenta en el enfoque del derecho al desarrollo adoptado por los diferentes foros internacionales para el avance de la mujer. De ahí que las reformas emprendidas a este respecto hayan reforzado cada vez más el reconocimiento de la igualdad de hombres y mujeres en el ámbito de los derechos relativos a la propiedad. Sin embargo, estas reformas se han basado en las reivindicaciones de los derechos individuales y todavía necesitan vincularse a aspectos institucionales y culturales más complejos, que son los que, en muchos países, impiden la aplicación real y efectiva de las disposiciones legales.

En casi todo el mundo, aún la limitada información catastral disponible y los datos empíricos sobre la propiedad de la tierra revelan que el número de mujeres registradas como propietarias agrícolas es extremadamente bajo tanto en los países desarrollados como en los denominados países en vías de desarrollo.