CHEMONICS INTERNATIONAL INC.

REFORMA AGRARIA POR CONFLICTOS:
EL MANEJO DE CONFLICTOS DE TIERRAS EN EL BRASIL

LAC Bureau Poverty Reduction
A Task Order Under the RAISE IQC

Contract No. PCE-I-00-99-00003-00, Task Order 06

Submitted to:
USAID/Washington

Submitted by:
Antônio Márcio Buainain, Chemonics International Inc.

30 de Junio de 2003

En la realización de este documento, el autor se ha beneficiado de innumerables entrevistas realizadas a funcionarios de gobierno federal, del gobierno del Estado de São Paulo y Mato Grosso do Sul, jueces, procuradores, representantes de los movimientos sociales y de los propietarios de tierra. No se mencionan sus nombres sólo para evitar la asociación indebida entre afirmaciones hechas en el documento y las ideas de los entrevistados. Sin embargo, el autor agradece profundamente a todas las personas que tan gentilmente le dedicaron su tiempo y paciencia para la realización de las entrevistas. Además, al autor le gustaría mencionar la especial colaboración de Tarita Andrade, de la Audiencia Agraria Nacional, de Cássia Regina da Silva Luz, del Sector de Documentación y Comunicación de la Comisión Pastoral de Tierras (CPT) y de Valentina Pereira Buainain, quienes colaboraron en la provisión y preparación de la información estadística que se ha utilizado en este trabajo. Luana Pereira Buainain y Patricia Almeida también han ayudado en la recolección de información y además han revisado una serie de documentos útiles para la preparación de ese trabajo. Un agradecimiento muy especial a Carlos Salinas quien colaboró en la preparación de la versión en castellano, sin cuya ayuda no hubiera sido posible traducir el documento original.

ÍNDICE

Agradecimientos			i
SECCIÓN I	Introducción		I-5
SECCIÓN II	Tipología y registro de los conflictos de tierras		II-7
SECCIÓN III	Evolución de los conflictos de tierras en el período 1988- 2002		III-10
SECCIÓN IV	Evolución y manejo de los conflictos en el período reciente		IV-19
	A.	La expropiación de inmuebles y asentamientos de la Reforma Agraria	IV-20
	B.	Adquisición de tierras desocupadas	IV-28
	C.	Adquisición de tierras a través del mercado	IV-29
	D.	Costo de la Reforma Agraria y restricción fiscal	IV-30
	E.	Conflictos y medidas de política agraria en el período 1995-2002	IV-32
SECCIÓN V	La gestión de los conflictos de tierra: La experiencia de la Oidoría Agraria y del poder judicial		V-40
	A.	La experiencia de la Audiencia Agraria	V-45
		Institucionalidad de las audiencias	V-54
	B.	Instrumentos de acción de las audiencias	V-56
	C.	La experiencia de los tribunales de justicia	V-60
	D.	Las audiencias de los tribunales (Varas) agrarios y de las audiencias de conciliación en procesos de expropiación, reintegración posesoria y acciones reivindicatorias	V-65
SECCIÓN VI	Conclusiones		VI-67
SECCIÓN VIII	Referencias bibliográficas		VIII-71

Índice de cuadros, figuras, gráficos, tablas y organigramas

Cuadro 1: Organizaciones de trabajadores y propietarios de tierra 34
Cuadro 2: Capacitación sobre prevención y mediación de conflictos sociales del campo..... 46

Gráfico 1: Número de conflictos agrarios, conflictos de tierras y número total de asesinatos en los conflictos agrarios – CPT 1990-2002 7
Gráfico 2: Conflictos sociales en el campo con muertes de trabajadores rurales 1984/2002 7
Gráfico 3: Número y evolución de los conflictos de tierra - CPT 1995-2002 8
Gráfico 4: Número de familias involucradas en conflictos de tierras – CPT 1995-2002..... 8
Gráfico 5: Ocupaciones de tierras en el Brasil 1995-2002..... 9
Gráfico 6: Ocupaciones de tierras en el Brasil, enero a diciembre, 1995 a 2002; enero a mayo de 2003..... 11
Gráfico 7: Distribución regional de las ocupaciones de tierras en el Brasil, 2002..... 11
Gráfico 8: Ocupaciones de tierras en el Brasil por estado, enero a diciembre de 2002 12
Gráfico 9: Conflictos con prisión de trabajadores..... 12
Gráfico 10: Familias acampadas 13
Gráfico 11: Presupuesto de la Unión y del Incra..... 27
Gráfico 12: Área total incorporada y área total expropiada y adquirida 28
Gráfico 13: Evolución del número de familias asentadas 29
Gráfico 14: Relación de familias acampadas con familias asentadas 29
Gráfico 15: Ocupaciones y medidas del gobierno en el período 1995-2002..... 30
Gráfico 16: Manifestaciones sociales con ocupación de edificios públicos..... 31
Gráfico 17: Actuación de los movimientos sociales 32
Gráfico 18: Principales reivindicaciones por organización social 33
Gráfico 19: Seguimiento de las reivindicaciones de los movimientos sociales 43
Gráfico 20: Pautas reivindicatorias de los movimientos sociales 44
Gráfico 21: Creación e implantación de audiencias agrarias estatales, varas agrarias estatales y federales 44

Organigrama 1: Regiones ordenadas según Hab/Km^2, violencia, áreas no explotadas, áreas explotadas y concentración fundiaria. 15

Tabla 1: Evolución de los conflictos 10

Reforma Agraria por Conflictos: El Manejo de Conflictos de Tierras en el Brasil

1. Introducción

A lo largo de la historia contemporánea del país, los conflictos agrarios han sido determinados por diferentes razones y han tomado proporciones particulares, con dinámicas y modalidades propias. El proceso de ocupación de la frontera agrícola estuvo lleno de conflictos y violencia en torno a la cuestión de la tierra, tales conflictos se debían a la superposición de la frontera agrícola a consecuencia de las acciones de los pioneros en la ocupación de la tierra con el movimiento de expansión del capital y la propiedad privada. Los pioneros, pequeños agricultores que migraban en busca de mejores condiciones de trabajo o estimulados por programas oficiales de colonización, entraban en choque con empresas y grandes hacendados que se instalaban en las mismas áreas, apropiándose de tierras ya ocupadas y cerrando el acceso de los pequeños agricultores a las tierras que en ese momento estaban libres.

Varios autores, como José de Souza Martins, Otávio Ianni y Fernando Henrique Cardoso, indican que la violencia y la ilegalidad jugaron un papel central en el proceso de expansión de la frontera agrícola brasileña. Durante el régimen militar, los conflictos de tierras en las regiones de frontera se consideraban como conflictos privados o como problemas de seguridad nacional. Los conflictos se tornaban en violencia contra el individuo, pues los pequeños productores y trabajadores inmigrantes, que se encontraban desorganizados políticamente, no lograban establecer una estrategia de resistencia y acción que elevase al conflicto de tierras a una dimensión política. Es en este contexto que surge la Comisión Pastoral de la Tierra (CPT), una de las instituciones más activas en el área de la defensa de los derechos de los trabajadores involucrados en conflictos agrarios en general.

En los últimos 20 años, los conflictos de tierras adquieren otra naturaleza debido al fortalecimiento de las organizaciones de trabajadores sin tierra, pequeños productores rurales, organizaciones no gubernamentales vinculadas a la defensa de los derechos humanos y a la causa de la Reforma Agraria. Se trata, de un conflicto que en el plano político se manifiesta como estrategia de resistencia y lucha por la Reforma Agraria, por el acceso a la tierra y más recientemente, por políticas públicas de desarrollo rural y reducción de la pobreza. Esto quiere decir que al lado del conflicto clásico por causa de la “violencia del latifundio”, los conflictos adquieren una nueva dimensión y tienen origen en el movimiento de los personas sin tierra que ocupan o invaden propiedades ya tituladas como parte de su estrategia de presión al gobierno para que lleve a cabo la Reforma Agraria.

La actuación de la Administración Cardoso en el área agrícola fue marcada por dos grandes conflictos, que terminaron en verdaderas tragedias: Eldorado de Carajas, en Pará y Corumbiara, en Rondonia. Se puede afirmar que la propia estrategia de acción del gobierno, en todos sus niveles, es la causante directa de estas tragedias. Por un lado, se impone como indispensable acelerar y llevar a cabo la Reforma Agraria con el fin de atenuar y evitar conflictos sociales en el campo que podrían producir otros casos similares a Eldorado o Corumbiara. Por el otro, se inicia una acción cautelosa en el trato del problema que en muchos casos degeneró en una situación de abierta ilegalidad, y que de cierta forma

contribuyó a estimular nuevos conflictos, a pesar que no provocan directamente muertes por el enfrentamiento del movimiento social con las fuerzas oficiales, pero que se tradujeron en conflictos entre hacendados e integrantes de los movimientos sociales, muchos de los cuales sí han provocado muertes.

Este accionar cauteloso se tradujo, al menos por un tiempo, en hacer caso omiso del problema. Las ocupaciones de tierras eran “casi” permitidas y se dejaban para que se aborden en el plano puramente jurídico, que, como veremos posteriormente, es completamente inadecuado para enfrentar el problema. Los mandatos judiciales, emanados con base en la legislación civil del país que asegura y protege el derecho de la propiedad privada, no eran ejecutados por el poder judicial, que no encontraba forma alguna para devolver la posesión de la propiedad ocupada. Por su parte, el pedido de intervención policial para hacer cumplir el mandato judicial no era atendido, lo que colocaba al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial en situación de confrontación y de incumplimiento de la propia ley que debían cautelar, y así sucesivamente. La contrapartida de la aparente permisividad con relación a la acción de los movimientos de trabajadores sin tierra erala impunidad con relación a las acciones de los hacendados y sus representantes, que en muchas ocasiones eran violentas, practicadas teóricamente en nombre de la “legítima defensa de la propiedad privada”.

Desde el punto de vista político, la ocupación o invasión de tierras tiene un doble objetivo: forzar al gobierno a realizar la expropiación de tierras consideradas improductivas y ser instrumento de movilización social y política por parte del movimiento social organizado. Desde el punto de vista estratégico, los conflictos giran en torno a la apropiación de tierras del estado y a la expropiación de tierras improductivas.

La Constitución Federal de 1988, al brindar protección excesiva a la propiedad rural y transferir el dominio de las tierras fiscales a los estados de la federación, ha contribuido a agravar las tensiones en el campo y a aumentar las dificultades para solucionar los problemas agrarios. La transferencia de la competencia para discriminar tierras fiscales reversibles a las provincias coloca la cuestión agraria al alcance de la oligarquía regional, con poder suficiente para ejercer presión sobre los gobiernos de los estados, sobre la justicia y la policía en el sentido de legitimar la apropiación ilegítima de tierras y de hacer caso omiso a las acciones de las grandes empresas y hacendados que controlan grandes extensiones de tierra. Además, lado, el dejar el poder de expropiación en la esfera federal, crea un vacío de poder que favorece la proliferación de conflictos.

El aumento de conflictos llevó a una reorientación de la política agraria y de la estrategia de gestión de los conflictos agrarios: por un lado, el gobierno ha tratado de aceitar, dentro de los marcos de la institucionalidad vigente, los mecanismos de intervención *fundiaria* buscando elevar la capacidad de respuesta a los conflictos; por otro, legitimado por una acción renovada de expropiación y asentamiento, en escala sin precedentes en el país, el gobierno aumentó la presión a los movimientos sociales para restringir su capacidad de actuación y de presión.

Esta presión del gobierno al movimiento social se manifiesta a través de varias medidas de orden legal, con miras a reducir el poder de movilización de los movimientos sociales y hasta su propia viabilidad. Desde este punto de vista, el gobierno y los movimientos sociales consideran las medidas adoptadas bajo un prisma diferente. Para el gobierno, las medidas tuvieron la función de reducir los conflictos y de abrir espacio para una intervención

planeada; para el movimiento, tuvieron un carácter represivo, que reforzó la "estrategia histórica de represión del país." Como veremos después, durante la Administración Cardoso existió una clara relación entre las ocupaciones y conflictos sociales en el campo y las acciones de expropiación y asentamientos de la Reforma Agraria. En este sentido, se puede decir que la Reforma Agraria se lleva a cabo mediante el conflicto.

2. Tipología y Registro de los Conflictos de Tierras

A partir de los años 80 aumentaron considerablemente los conflictos sociales en el campo debido a la crisis de la agricultura familiar, la reestructuración de sistemas productivos que utilizaban mano de obra rural, el desempleo en las áreas urbanas y la falta de alternativas para a la absorción de familias rurales que pierden su medio de vida—ya sea la tierra o la ocupación—en el medio rural. Junto a estas razones estructurales, otras causas más específicas, contribuyen a alimentar los conflictos y a otorgarles dinámica propia. Entre ellas podemos mencionar:

(i) La construcción de grandes obras públicas o privadas tales como diques, proyectos de irrigación, centrales hidroeléctricas, etc., que generan el desplazamiento de poblaciones residentes para dar paso a la realización de obras de ingeniería. Aunque muchos de los proyectos incluyen el reasentamiento de las familias afectadas, las acciones raramente abarcan a todos y en la mayoría de los casos, ocurre un desfase entre la expulsión y el reasentamiento, provocando conflictos agrarios. Dichas familias forman parte del movimiento de los sin tierra y la lucha por la tierra.

(ii) La degradación ambiental, en particular en las áreas de floresta debido a derrumbes y a la quema para dar lugar a la extensiva actividad pecuaria y a la explotación masiva de madera realizada por grandes empresas madereras, o en áreas afectadas por "desastres" ecológicos provocados por las industrias.

(iii) La reglamentación de las tierras indígenas que ya estaban ocupadas por productores familiares y /o hacendados.

(iv) Los conflictos relacionados con la definición del dominio o posesión y uso de las tierras.

(v) La súbita generación de una superpoblación relativa a consecuencia de la conclusión de grandes proyectos que utilizan mano de obra no calificada o de la alternativa de ocupación, como fue el caso de los *garimpos* en la Región Norte;

(vi) Los conflictos entre los beneficiarios de los asentamientos oficiales y el gobierno, en busca de infraestructura, crédito, asistencia técnica y social, fomento agropecuario, medios de comercialización, etc.

Por otra parte, la tipología de los conflictos de tierras es diversa. Santos, Teixeira y Becker (1999, 5) trabajan con la siguiente tipología:

(i) Poseedores (posesión, uso y propiedad de la tierra);

(ii) Renta o foro (disputa en torno al pago del arriendo de la tierra);

(iii) Asociación y mediación (disputas en torno a los términos de los contratos de asociación y de la división equitativa del producto);

(iv) Conflictos provocados por la construcción de diques;

(v) Actividades extractivas (conflictos entre productores extractivos y otros en torno del uso de áreas y reservas extractivas);[1]

(vi) Población de ribereños (agricultores y pescadores);

(vii) Deudas bancarias.

Estos autores dividen los conflictos por la tierra en dos categorías clásicas que se utilizan en los estudios de violencia: conflictos contra la persona y violencia contra la posesión y la propiedad y distinguen la "violencia ilegal", compuesta por actos de violencia política y la "violencia legal" que comprende las decisiones judiciales que afectan a las familias de los agricultores involucrados" (Santos, Teixeira y Becker, 1999, 6). La violencia ilegal contra la persona comprende asesinatos, matanzas (actos de violencia con más de 3 víctimas), tentativas de asesinatos, amenazas de muerte, agresiones físicas con lesiones corporales (*ibdem*, 6). En el caso de los conflictos contra la posesión y la propiedad, la violencia ilegal incluye, tanto a las familias víctimas de expulsión, destrucción de casas, cultivos y patrimonio personal, como las familias víctimas de amenazas de desalojo y expulsión; la violencia legal es caracterizada por el desalojo de familias por orden judicial.

Barp (1998) utiliza una clasificación similar a la de Santos, Teixeira y Becker. En la categoría de violencia contra la posesión y la propiedad, incluye a las familias expulsadas de la tierra por personas privadas, las desalojadas por acto judicial, las amenazadas de desalojo y de expulsión, a las que les destruyeron sus cultivos y casas. En la categoría de violencia contra la persona comprende asesinatos; tentativa de asesinatos; amenazas de muerte; personas torturadas, personas agredidas físicamente, con o sin lesión corporal; y personas presas, secuestros, cárcel privada, cercenamiento del derecho de ir e venir, trabajo esclavo e infantil.

La Comisión Pastoral de la Tierra (CPT) es sin duda la organización más involucrada con la cuestión de los conflictos de tierras, y desde los años 70, su actuación ha sido decisiva tanto para informar a la sociedad sobre la gravedad de los conflictos agrarios como para evitar que los mismos tomen mayor dimensión. La CPT vigila y registra la ocurrencia de conflictos y posee el banco de datos e información más completo sobre conflictos agrarios en el Brasil. La CPT (CPT, 2000, 85/86) clasifica los conflictos en cuatro categorías:

(i) Conflictos de tierras: registra las ocurrencias de conflictos de posesión, ocupaciones y campamentos;

(ii) Trabajo esclavo: ocurrencias de trabajo esclavo en el medio rural;

(iii) Conflictos laborales: se refiere al incumplimiento de la legislación laboral y a casos de superexplotación del trabajo;[2]

(iii) Otros: registra Conflictos en tiempo de sequía[3], Conflictos por agua, sindicales y en áreas de *Garimpo*.

---

[1] El conflicto entre siringueros y ganaderos o agricultores, que culminó en el asesinato de Chico Mendes, líder de los siringueros, y que tuvo amplia repercusión internacional es un buen ejemplo de ese tipo de conflicto.

[2] La superexplotación está asociada a condiciones laborales precarias y abarca muchas situaciones, desde el retraso en el pago a los trabajadores hasta la jornada de trabajo excesivamente larga (CPT, 2000, 85).

[3] Los conflictos en tiempo de sequía están relacionados principalmente con la ocurrencia de conflictos motivados por la total privación de la población afectada por sequías (CPT, 2000, 86).

En cada categoría, la CPT registra el número de conflictos, el número de muertes (asesinatos) ocurridos en el conflicto, el número de personas involucradas y la extensión de las tierras (en hectáreas) en conflicto.

Otra fuente de información sobre los conflictos de tierras es la Audiencia Agraria, vinculada al Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) (ver Sección 0). La Audiencia se centra en los conflictos de tierra que involucran a propietarios-ocupantes y grupos de trabajadores rurales, y registra el número de ocupaciones de tierras, los conflictos de tierras con muerte y/o prisión de trabajadores rurales, los campamentos de trabajadores sin tierra y el número de manifestaciones sociales relacionadas al tema de la Reforma Agraria, además de las violaciones de los derechos humanos (priorizando trabajadores rurales con y sin tierras, ribereños, extractores, indios, *quilombolas*[4] y *garimpeiros*[5]) y los delitos ambientales que implican talas, quemadas, uso irracional del área y contaminación de los ríos.

Cuadro 1: Rasgos de los conflictos

- Violencia e impunidad: entre 1971 y 2001 en el Estado de Pará, 706 trabajadores fueron asesinados en conflictos de tierras (533 en las regiones sur y sudeste del estado); de esa cifra, 366 fueron asesinados entre 1996 y 2001. En ese mismo período, fueran realizados sólo tres juicios de las personas acusadas de las muertes y sólo tres personas fueron condenadas por todos los asesinatos;
- Prisión ilegal de trabajadores rurales;
- Desalojo violento de propiedades realizados por la policía militar;
- Coacción y violencia moral por parte de la policía;
- Amenazas a los trabajadores rurales;
- Agresiones a los propietarios;
- Invasión u ocupación de inmuebles rurales;
- Daños a la propiedad, incluso a áreas ambientales;
- Luchas armadas entre trabajadores y hacendados
- Clima general de inseguridad en la comunidad.

La cifras de la CPT y de la Audiencia son muy discrepantes, en particular las relacionadas con el número de trabajadores presos y/o muertos en conflictos. Según la Audiencia, las cifras de la CPT inflan los conflictos de tierras, pues incluyen en las estadísticas, muertes y prisión, muchos conflictos privados, personales y hasta la prisión resultante de delitos comunes, que nada tienen que ver con los conflictos agrarios. La discrepancia es comprensible pues cada institución tiene un papel diferente, y por tanto, usa metodologías y fuentes propias. El

[4] Los *quilombolas* son descendientes de esclavos que han huido de la esclavitud y han vivido en comunidades cerradas hasta hace poco tiempo.

[5] *Garimpeiros* son trabajadores que sacan metales, en particular oro, de forma artesanal en regiones mineras.

Cuadro 2 explica mejor estas diferencias.

Cuadro 2: Discrepancias entre las cifras de la CPT y de la Audiencia

Las discrepancias entre las cifras de la CPT y de la Audiencia Agraria se deben a la utilización de metodologías diferentes por cada institución. La primera divergencia se refiere a las fuentes de información. Las cifras de la Audiencia se basan en investigaciones policiales y la Audiencia sólo registra la ocurrencia como conflicto agrario cuando en la investigación policial aparece como una de las causas del conflicto. Las fuentes de la CPT son más amplias y no se limitan a las investigaciones de la policía sino que se basan fundamentalmente en la información de sus propios agentes, de los diversos movimientos laborales y entidades de los trabajadores del campo e incluso en la información de la prensa. Antes de registrar un asesinato en su banco de datos, la CPT busca, a través de varias fuentes, "certificar" la información y confirmar el origen y naturaleza del conflicto y de la violencia. Si hubiera duda, la CPT no hace el registro. En lo que se refiere a las investigaciones de la policía, la CPT denuncia que con frecuencia, la policía no toma en cuenta el contexto de generación de la violencia y que por ende, muchos casos de violencia por conflictos de tierra, se califican como conflictos y delitos crímenes comunes ocasionados por problemas de vecinos, alcohol, etc. Otra discrepancia entre las cifras de la CPT y de la Audiencia se refiere a las personas que son víctimas de la violencia. La CPT registra en la categoría de conflictos agrarios sólo cuando diversas categorías de trabajadores del campo participan en los conflictos, en diversas situaciones: conflictos de tierra, de agua, en zonas y períodos de sequía, en zonas mineras y los sindicales. La CPT no incluye los conflictos—aunque sean graves, entre los grandes propietarios de tierras. Además de información estadística, la CPT busca conocer y analizar las causas de la violencia en el campo y la realidad de los trabajadores rurales como mecanismos para apoyar su lucha en la defensa de los derechos humanos. Fuente: CPT.

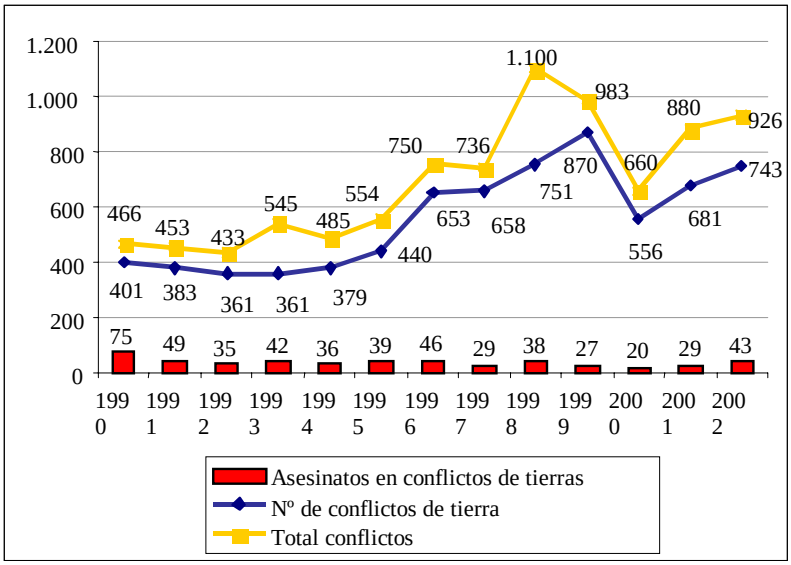
3. Evolución de los Conflictos de Tierras en el período 1988- 2002

El análisis de la evolución de los conflictos agrarios (

Gráfico 1 y Tabla 1) según la clasificación utilizada por la CPT, indica que los conflictos asociados a la tierra son los más importantes y aumentaron de forma drástica en el período 1990-99. El registro de trabajo esclavo bajó durante la década, pero volvió a subir en 2001 y 2002.[6] El número de conflictos laborales disminuyó en la segunda mitad de la década y los demás conflictos aumentaron en los años de sequía, es decir, en 1998 y 2001. En general, la evolución del número de conflictos en el campo registrados por la CPT sigue la trayectoria de los conflictos de tierras.

[6] La subida o bajada de ocurrencias de trabajo esclavo no refleja necesariamente, la dimensión del problema. Es posible que la subida sea sólo el resultado de la eficacia de la fiscalización para identificar a los explotadores de este tipo de trabajo.

Gráfico 1: Número de conflictos agrarios, conflictos de tierras y número total de asesinatos en los conflictos agrarios – CPT
1990-2002



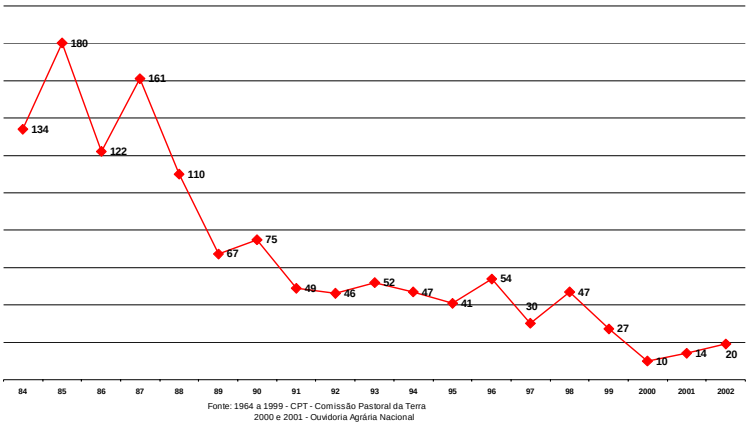
Fuente: CPT.

Después de 1998, el número de conflictos con muertes de trabajadores rurales también registra una fuerte disminución (

Gráfico 1 y Gráfico 2) y alcanzó su mínimo en el 2000.
Entre 1997 y 1999 también se observa el crecimiento del número de conflictos con prisión de trabajadores rurales, que disminuye en el 2000 y vuelve a subir posteriormente. El Gráfico 2 muestra el número de asesinatos que reconoce la Audiencia Agraria Nacional, cifra inferior a la registrada por la CPT (ver

Cuadro 2)

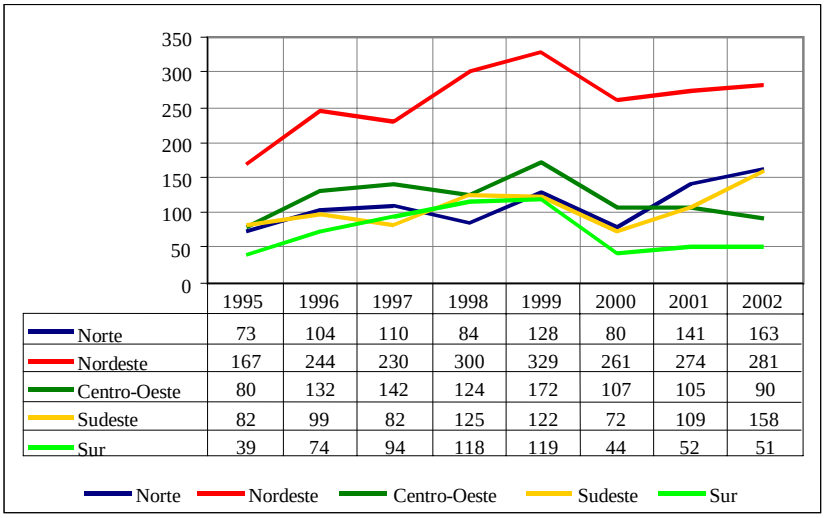
Gráfico 2: Conflictos sociales en el campo con muertes de trabajadores rurales 1984-2002



Fuente: CPT hasta 1999; Audiencia Agraria Nacional a partir del 2000.
Elaboración: Audiencia Agraria. Sólo 20 asesinatos en 2002.

A lo largo del período 1995-2002, la región nordeste registra el mayor número de conflictos, seguido de las regiones norte y sudeste. A partir de 1999, los conflictos de tierra en las regiones sur y centro-oeste disminuyeron, pero éstos se intensificaron en las regiones norte, sudeste y nordeste (Gráfico 3 y 4).

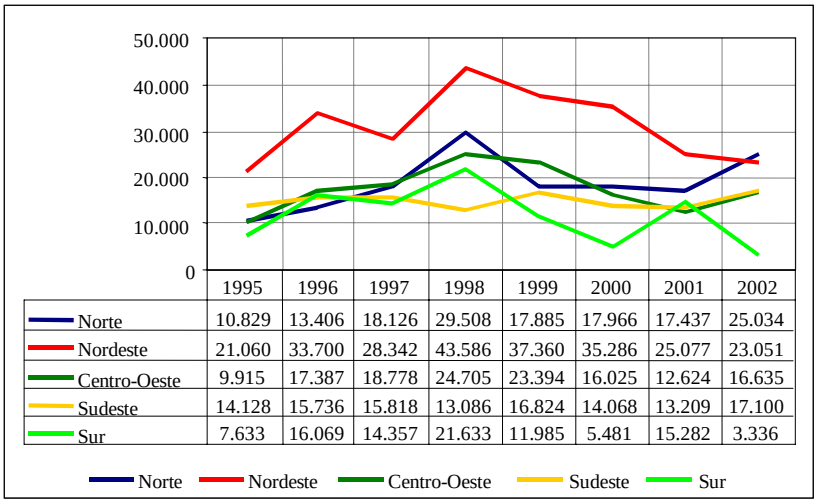
Gráfico 3: Número y evolución de los conflictos de tierras - CPT 1995-2002



	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Norte	73	104	110	84	128	80	141	163
Nordeste	167	244	230	300	329	261	274	281
Centro-Oeste	80	132	142	124	172	107	105	90
Sudeste	82	99	82	125	122	72	109	158
Sur	39	74	94	118	119	44	52	51

Fuente: CPT.

Gráfico 4: Número de familias involucradas en conflictos de tierras – CPT 1995-2002

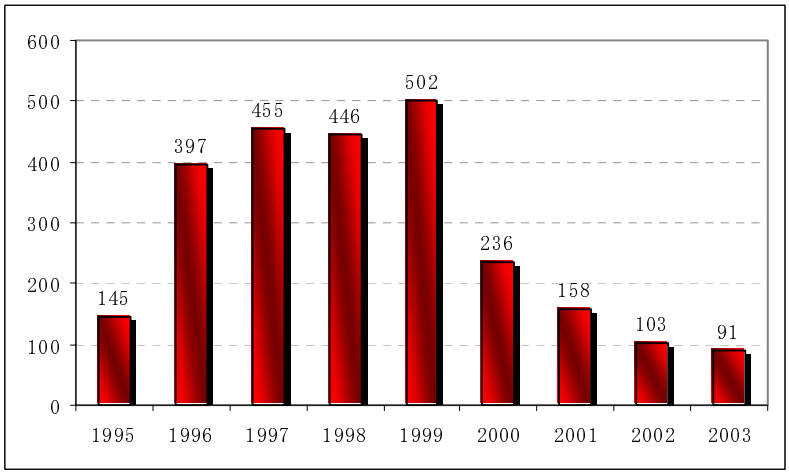


	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Norte	10.829	13.406	18.126	29.508	17.885	17.966	17.437	25.034
Nordeste	21.060	33.700	28.342	43.586	37.360	35.286	25.077	23.051
Centro-Oeste	9.915	17.387	18.778	24.705	23.394	16.025	12.624	16.635
Sudeste	14.128	15.736	15.818	13.086	16.824	14.068	13.209	17.100
Sur	7.633	16.069	14.357	21.633	11.985	5.481	15.282	3.336

Fuente: CPT.

El análisis de la evolución de las ocupaciones de tierras registradas en el Brasil en el período 1995-2003 revela claramente, el aumento de la presión social que ejercieron los trabajadores sin tierra a partir de 1995. En ese año se registraron oficialmente 145 ocupaciones y ese número creció hasta 1999 cuando se registraron 502 ocupaciones (Gráfico 6). A partir de entonces se observa una marcada disminución de las ocupaciones, que en 2002 ascendieron a 103, según informaciones de la Audiencia Agraria Nacional. Los primeros meses de 2003 vuelven a registrar un mayor movimiento de ocupaciones y hasta el mes de marzo, la Audiencia ya había registrado 91 ocupaciones de tierras, lo que indica el aumento de la presión social en el campo.

Gráfico 5: Ocupaciones de tierras en el Brasil 1995-2002



Fuente: CPT y Audiencia Agraria Nacional.

Tabla 1: Evolución de los conflictos

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	20
Conflictos de Tierra [1]													
Nº de Conflictos.....	401	383	361	361	379	440	653	658	751	870	556	681	
Asesinatos.....	75	49	35	42	36	39	46	29	38	27	20	29	
Personas Involucradas.....	191.550	242.196	154.223	252.236	237.501	318.458	481.490	477.105	662.590	536.220	439.805	419.165	42
Hectáreas Conflictivas.....	13.835.756	7.037.722	5.692.211	3.221.252	1.819.963	3.250.731	3.395.657	3.034.706	4.060.181	3.683.020	1.864.002	2.214.930	3.066
Trabajo Esclavo													
Nº de Conflictos.....	18	27	18	29	28	21	19	17	14	16	21	45	
Asesinatos.....					1		4						
Personas Involucradas.....	1.599	4.883	16.442	19.940	25.193	26.047	2.487	872	614	1.099	465	2.416	
Hectáreas Conflictivas.....													
Conflitos de Trabajadores [2]													
Nº de Conflictos.....								49	56	28	33	25	
Asesinatos.....								1	5		1		
Personas Involucradas.....								24.788	366.720	4.133	53.441	5.087	
Hectáreas Conflictivas.....													
Otros [3]													
Nº de Conflictos.....	47	43	54	155	78	93	78	12	279	69	50	129	
Asesinatos.....	4	5	11	10	10	2	4		4				
Personas Involucradas.....	366.069	307.123	15.331	118.952	45.925	36.581	451.157	3.288	109.162	164.909	62.319	106.104	1
Hectáreas Conflictivas.....													
Total													
Nº de Conflictos.....	466	453	433	545	485	554	750	736	1.100	983	660	880	
Asesinatos.....	79	54	46	52	47	41	54	30	47	27	21	29	
Personas Involucradas.....	559.218	554.202	185.996	391.128	308.619	381.086	935.134	506.053	1.139.086	706.361	556.030	532.772	45
Hectáreas Conflictivas.....	13.835.756	7.037.722	5.692.211	3.221.252	1.819.963	3.250.731	3.395.657	3.034.706	4.060.181	3.683.020	1.864.002	2.214.930	3.066

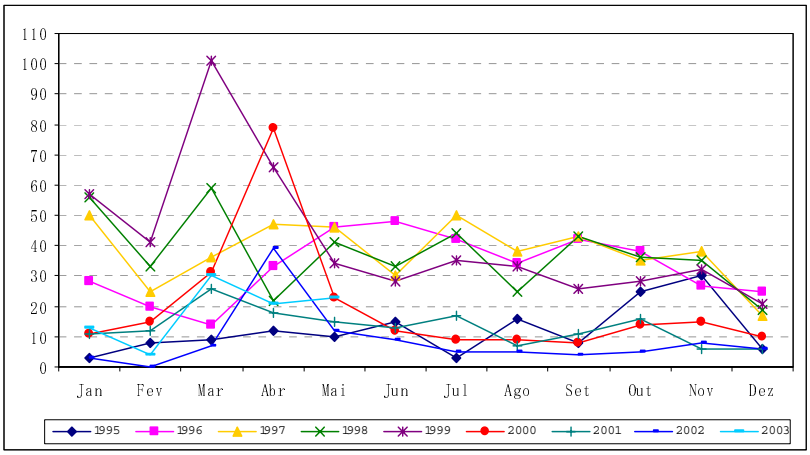
Fuente: Sector de Documentación de la CPT

[1] El número de Conflictos es la suma de las ocurrencias de Conflictos de tierra, ocupaciones y acampamientos. En 2001, Conflictos por Tierra incluyen los acampamientos, Ocupaciones en los casos de violencia contra la persona, cuando no fueron registradas en ninguna de las otras situaciones.

[2] Conflictos de los trabajadores se refieren al incumplimiento de la Legislación Laboral y a casos de superexplotación del trabajo.

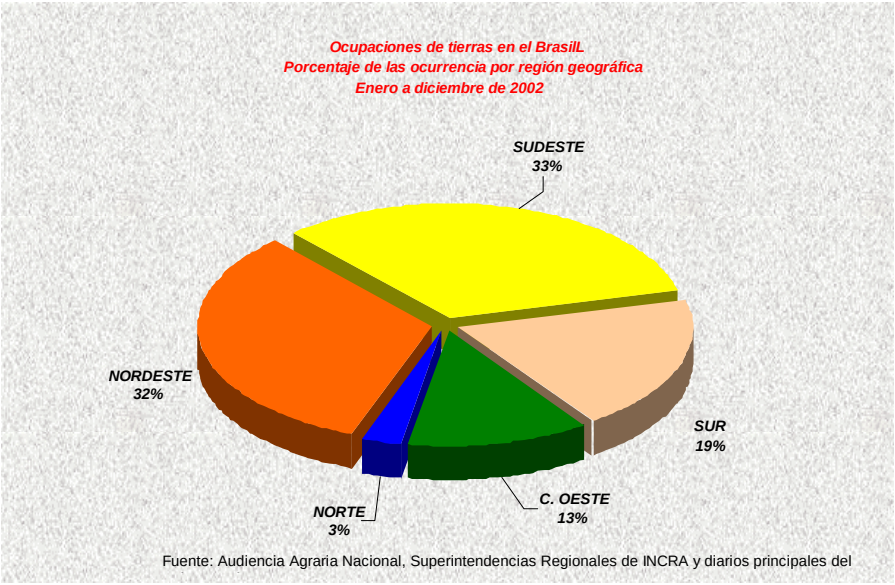
[3] Hasta 1996 están incluidos los de los trabajadores. Después de 1996 se registran los Conflictos en tiempo de sequía, Conflictos de agua, Sindicales, Política Agrícola y Garimpo. En 2001 sólo se incluyen cuestiones de sequía. En 2002, se registra las suma de los conflictos por la sequía (5), Conflictos de agua (8) y Garimpo (1).

Gráfico 6: Ocupaciones de tierras en el Brasil
Enero-diciembre, 1995-2002
Enero-mayo de 2003



Fuente: Ministerio de Desarrollo Agrario – Audiencia Agraria

Gráfico 7: Distribución regional de las ocupaciones de tierras en el Brasil
2002



Se observa que en 2002 la mayoría de las ocupaciones se concentraba en las regiones nordeste y sudeste. En la región nordeste, debido a la presencia de latifundios improductivos, en particular en la *Zona da Mata*, donde se encuentran parcialmente desactivados muchos antiguos ingenios azucareros. En la región sudeste, las ocupaciones se concentran principalmente en la zona del *Puntal de Paranapanema*, estado de Sao Paulo, y están relacionadas con las disputas sobre las tierras desocupadas del estado. La Justicia ya admitió que las tierras son públicas, pero el estado todavía no consiguió revertir la posesión de muchas áreas que continúan siendo utilizadas por hacendados que ya ocupaban las tierras (ver Sección 0).

Gráfico 8: Ocupaciones de tierras en el Brasil por estado
Enero – diciembre de 2002

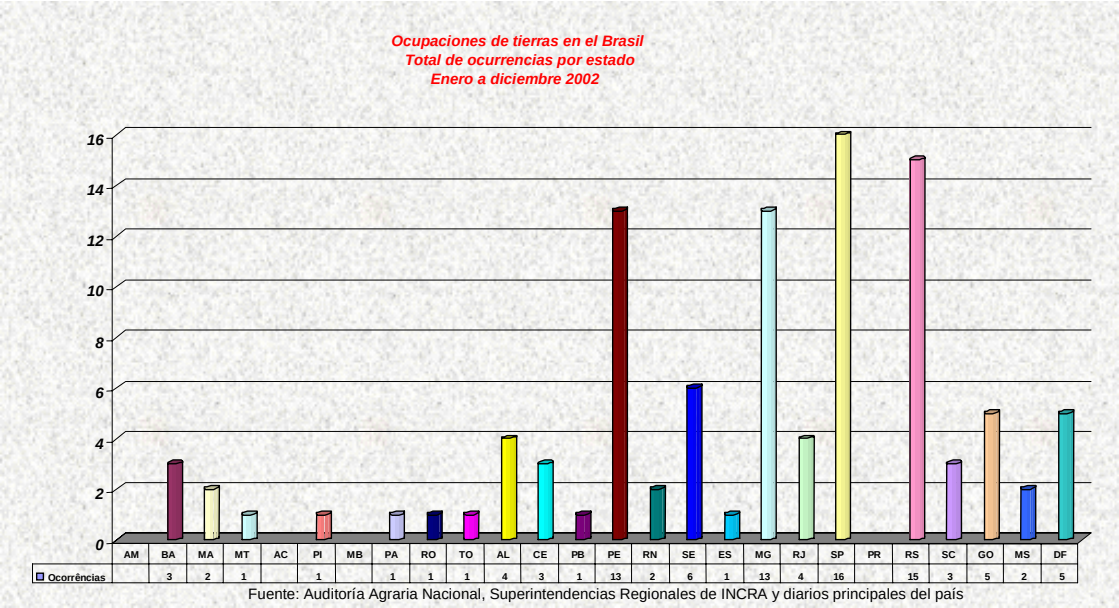
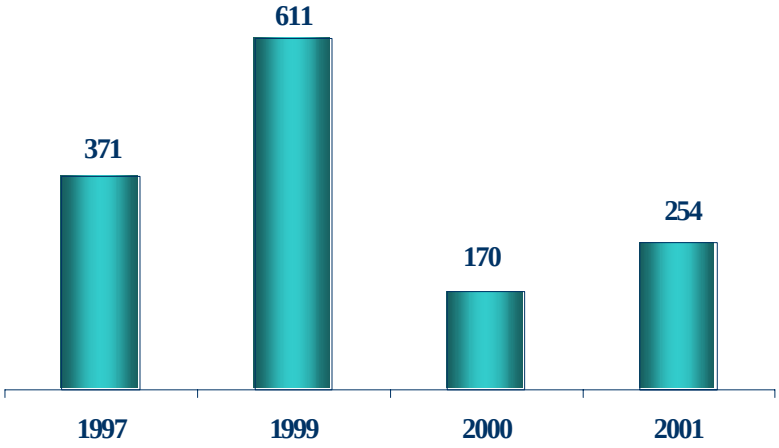


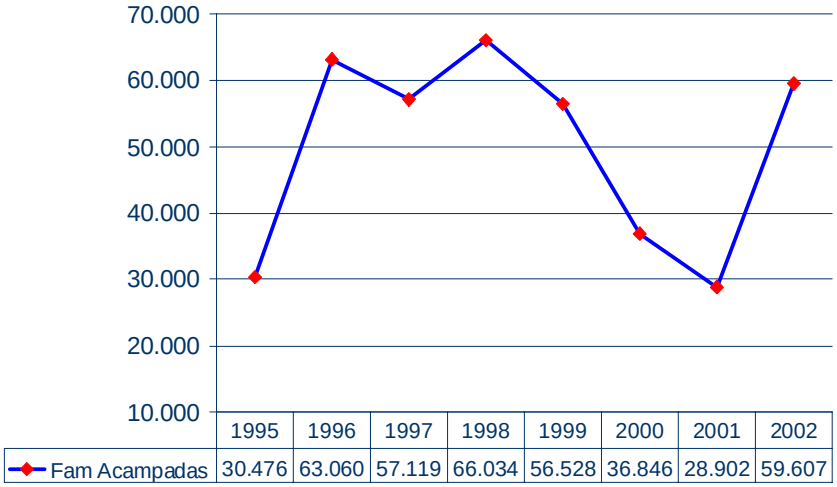
Gráfico 9: Conflictos con prisión de los trabajadores



Fuente: CPT; elaboración: Audiencia Agraria Nacional.

En el período 1995-1996, se duplica el número de familias acampadas, llegando a 63 mil familias. Entre 1996 y 1999 el número de campamentos de familias sin tierra varía entre 55 y 66 mil, en los años 2000 y 2001 baja y a partir de 2002, vuelve a subir.

Gráfico 10: Familias acampadas



Fuente: Audiencia Agraria**.**

La evolución de las cifras de la CPT no difiere de los presentados en este gráfico porque la Audiencia recién empezó a generar información propia a partir de 1999 y 2000. No obstante, la base de datos de la CPT es mucho más completa y por eso ofrece una visión más amplia de los conflictos.

Según los datos de la CPT, el número de conflictos de tierras creció ininterrumpidamente en el período 1988-1999, bajó en el 2000 y volvió a subir hasta el 2002. A lo largo de todo el período, el número de asesinatos a consecuencia de conflictos agrarios oscila con tendencia a disminución y a partir del 2000, vuelve a subir. Por su parte, el registro de trabajo esclavo también bajó durante la década pasada, y a partir del 2000 volvió a subir. Los conflictos comprendidos en la categoría Otros Conflictos también disminuyeron en los años 90, pero subieron desproporcionadamente en 1998, cuando hubo una severa sequía en la región nordeste del país.

El análisis de los conflictos por región (Gráfico 3 y 4) revela que el mayor número de conflictos ocurre en el nordeste del país, seguido de las regiones norte y centro-oeste. Se observa que en estas últimas, que todavía se pueden considerar como áreas de frontera, es mayor el número de conflictos con violencia contra la persona y que en las demás regiones, los conflictos giraron en torno a la disputa por la posesión y propiedad de tierras, con un menor nivel de violencia directa contra la persona.

Barp (1998) construye indicadores de conflictos relacionados con la densidad poblacional, la concentración de tierras y el área no explotada, y los resultados acerca del origen de los conflictos son reveladores. Cuando se toma en cuenta la densidad poblacional, las regiones centro-oeste y norte presentan el mayor nivel de conflictos tanto contra la persona como contra la posesión y propiedad, y el nordeste aparece en un tercer lugar. A pesar de que las regiones de frontera presentan una menor densidad poblacional, las áreas conflictivas son precisamente aquellas que sufrieron un rápido crecimiento de la densidad poblacional debido a la fuerte atracción de inmigrantes durante las últimas dos décadas. La actualización del indicador de conflictos ponderado por la densidad poblacional hasta el año 2002, construido por Barp confirma la validez de estas conclusiones.

La relación entre conflictos, concentración de tierras y área explotada confirma que la concentración y la presencia de tierras no explotadas son los principales factores estructurales de los conflictos. Además de constatar que las regiones más densamente pobladas registran menor violencia y viceversa, Barp (1998, 12/20) observa "una relación directa entre las áreas no explotadas y la violencia en el campo (a mayores áreas no explotadas mayor violencia en el campo)" así como "una relación inversa entre mayores tasas de área explotada y la violencia en el campo (es decir, a mayor productividad menor violencia en el campo) y las áreas con mayor concentración de tierra son las más violentas y viceversa." Como no se alteraron los patrones regionales de distribución de la tierra, ni la tasa de explotación ni el índice de productividad (ver Hoffmann y Kageyama, 2002), se puede decir que las conclusiones de Barp son válidas para el período más reciente.

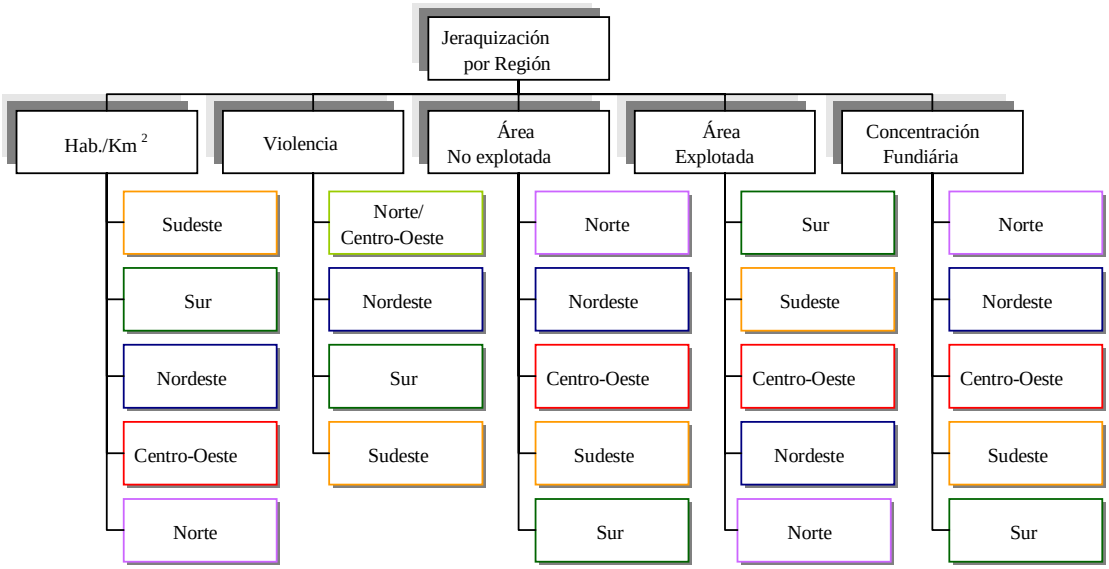
Las conclusiones de Barp, que son reafirmadas por la actualización de la base de datos hasta el año 2002, confirman que la lucha por la tierra y los conflictos agrarios están asociados tanto a la presencia de la propiedad improductiva como a la falta de alternativas de supervivencia, ya que es posible tomar la densidad poblacional y el grado de explotación de la tierra como indicadores del nivel de desarrollo local. En las regiones con estructura de propiedad menos concentrada y con mayor nivel de desarrollo, la incidencia de conflictos agrarios es menor. El Organigrama 1 resume las conclusiones de Barp y ordena cada región según la densidad poblacional, violencia, área no explotada, área explotada y concentración de tierras.

No obstante, el análisis de Barp no revela otras causas de los conflictos, es decir, la presencia de tierras desocupadas reversibles al estado y *griladas*,[7] factores que explican la presencia del foco conflictivo en el Puntal de Paranapanema, estado de Sao Paulo (tierras reversibles al estado con titulación irregular) y en el Sur de Pará (tierras mal habidas).

El análisis más detallado de la evolución de los conflictos en el período 1988-1997, realizado por Barp (1998), revela puntos importantes, que no se modificaron en absoluto en la actualización de los datos hasta el año 2002. Existe una clara tendencia decreciente de los conflictos que conllevan violencia ilegítima, a la cual Barp llama barbarie y un aumento de la llamada violencia legal o legítima. Esta constatación refleja, por un lado, el cambio en la naturaleza de los conflictos, ya mencionado antes, a consecuencia de la aparición de los movimientos sociales y también por la "presencia del Estado como mediador de los Conflictos Agrarios" (Barp, 1998, 28). Se observa además que en el número total de conflictos, aumenta el peso de los conflictos contra la posesión y propiedad en detrimento de la violencia contra la persona, hecho que Barp interpreta—correctamente a nuestro modo de ver—como "relacionado con las formas en las que los trabajadores se están organizando para reivindicar la tierra y la manera en el Estado se propone a mediar los conflictos sociales a" (Barp, 1998, 29).

[7] Tierras *griladas* son tierras mal habidas.

Organigrama 1: Regiones ordenadas según Hab/Km^2, violencia, áreas no explotadas, reas explotadas y concentración fundiária.



Fuente: Barp, 1998

El desplazamiento de los conflictos agrarios hacia el plano de la lucha política por el acceso a la tierra y la Reforma Agraria, no sólo reduce la violencia contra las personas sino que disocia por completo la ocupación de tierras—principal instrumento de acción del movimiento social—de la violencia (ver Barp, 1998, 33).

Finalmente, el mismo Barp (1998, 34) observa que las ocupaciones de tierras organizadas por el movimiento de los trabajadores rurales no están asociadas a la violencia en el campo. Esta constatación prueba que la organización de los trabajadores sin tierra es fuente de conflicto más no de violencia. Al contrario, la organización de los trabajadores parece contribuir a la reducción de la violencia, en especial, de la violencia contra los trabajadores que caracterizaba los conflictos sociales en el campo en las regiones de frontera.

4. Evolución y manejo de los conflictos en el período reciente

Dados los determinantes estructurales de los conflictos agrarios: concentración de tierras, presencia de tierras improductivas, desocupadas y/o *griladas*, falta de oportunidad de ocupación para la mano de obra rural, es posible relacionar la explosión de los conflictos con las dificultades que enfrentó el Gobierno para llevar a cabo la Reforma Agraria y para solucionar los problemas de las tierras (*devolutas*[8]) desocupadas del estado y / o *griladas*.

El marco institucional lo determina la Constitución Federal de 1988, el Estatuto de la Tierra de 1964 y un conjunto de Leyes Complementarias, Medidas Provisionales, Decretos, Decretos Interministeriales y otros actos normativos y administrativos del poder público, en particular del MDA y del Incra.

[8] Tierras *devolutas* son tierras fiscales aunque se encuentren ocupadas ilegalmente por hacendados o agricultores familiares (*posseiros*).

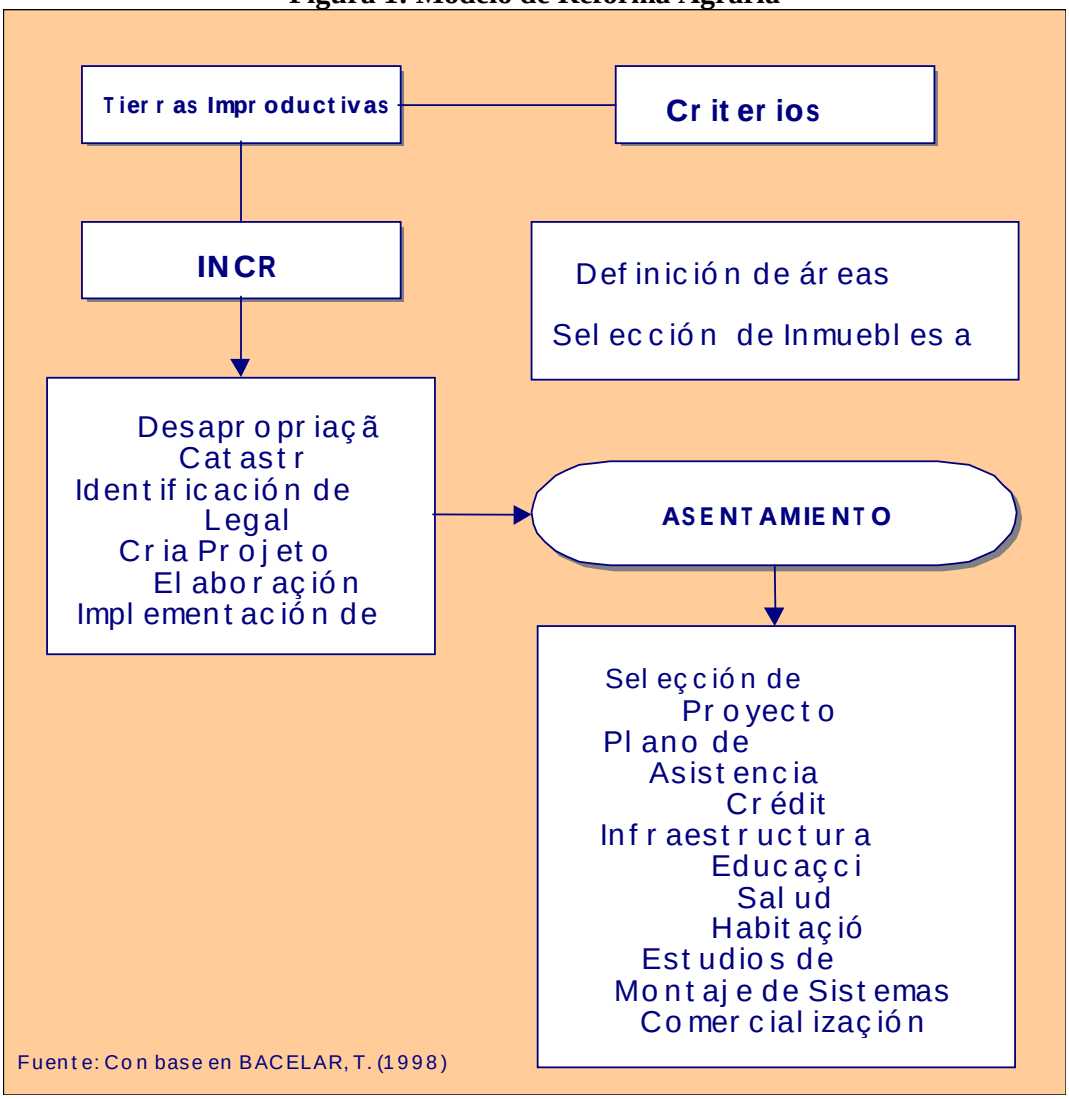
La Constitución Federal define para el país el régimen de la propiedad privada (Artículo 5, XXII) que debe atender a su función social (artículo 5, XXIII). Define de manera expresa que la propiedad rural debe cumplir una función social (Artículo 186), y que “compete a la Unión expropiar por interés social, para fines de Reforma Agraria, el inmueble rural que no esté cumpliendo su función social, mediante previa y justa indemnización en títulos de la deuda agraria, con cláusula de preservación del valor real, rescatable en un plazo de hasta 20 años...” Al mismo tiempo, el Artículo 185 de la Constitución prohíbe expresamente la expropiación de propiedades productivas para fines de Reforma Agraria.

Dado este marco institucional, la implementación de la Reforma Agraria en escala y tiempo necesarios para evitar conflictos enfrenta dos fuertes obstáculos: (i) el tiempo y (ii) la escasez de recursos para la adquisición de tierras e implantación de los proyectos de asentamientos. Veamos en mayor detalle estos temas.

4.1. La expropiación de inmuebles y asentamientos de reforma agraria

La expropiación de propiedades improductivas, principal medio de adquisición de tierras para fines de Reforma Agraria, es, por su propia naturaleza, un proceso conflictivo porque contrapone intereses y derechos de los propietarios privados con los intereses y derechos de grupos sociales. Buainain, Silveira y Teófilo (2001) destacan que la expropiación es, en la mayoría de las veces, un instrumento de transferencia forzada de tierras del propietario para los beneficiarios de la Reforma Agraria, y por ello conlleva conflictos. La legislación, a la misma vez que definió la posibilidad de expropiación, buscó asegurar amplio derecho para que los propietarios defiendan su patrimonio e intereses. La defensa se da en el ámbito del Poder Judicial, responsable de la aplicación de las leyes vigentes, pudiendo incluso recurrir a la fuerza policial para hacer cumplir sus sentencias. El recurso ante el poder Judicial —reconocidamente moroso en el Brasil— impone un largo tiempo de tramitación del proceso de adquisición de tierras que no es compatible ni con la celeridad exigida para evitar conflictos ni mucho menos con el manejo de conflictos después de su aparición.

Figura 1: Modelo de Reforma Agraria



Fuente: Buainain, Silveira y Teófilo (2001)

La Figura 1 presenta un resumen del modelo de asentamiento, desde la adquisición de tierras a través de la expropiación hasta el asentamiento de las familias. El proceso se inicia con la **selección de las propiedades** a ser expropiadas.

Teóricamente esta selección la debería hacer el mismo Incra con base en estudios socio-económicos, pero en la práctica de la Reforma Agraria por el conflicto, los movimientos sociales son los que en realidad seleccionan, mediante la ocupación o invasión de tierras para fines de eventual expropiación. Aunque el movimiento social ocasionalmente ha ocupado o invadido propiedades productivas (un caso **emblemático** fue la ocupación o invasión de las tierras del Presidente de la República, sobre las cuales no había ninguna duda de su productividad), la gran mayoría de las tierras ocupadas o invadidas por las personas sin tierra son improductivas. Vale decir, en la práctica, el movimiento social ha seleccionado las propiedades para fines de expropiación.

Una vez seleccionada la tierra, el Incra debe tomar una serie de medidas y realizar la inspección necesaria para confirmar que la propiedad es realmente improductiva. Estas medidas incluyen las siguientes etapas: Primero, consulta ante el propio Registro, para obtener información sobre el inmueble; análisis preliminar del inmueble e investigación en la notaría pública del lugar para identificar al propietario y la situación de la titulación.

El siguiente paso, es notificarle al propietario que se hará una inspección. Esta etapa siempre fue un gran obstáculo para el proceso de expropiación, pues la ley le aseguraba al propietario su derecho a tener conocimiento, en persona, de que el Incra iba a inspeccionar su propiedad. Normalmente, los propietarios ignoran la notificación del Incra, negándose a tener conocimiento formal de la misma. En muchos casos, los propietarios, luego de ser notificados de la inspección, protegían la entrada de su propiedad, con hombres armados que no permitían el ingreso de los empleados del Incra. Individualmente, el Incra no tiene autoridad para solicitar ayuda de la fuerza policial para ejecutar la inspección. Esta ayuda sólo se puede obtener mediante orden judicial. En otros casos, los propietarios buscan ayuda policial para garantizar el amparo anticipado de la justicia e impedir la realización de la inspección.

No obstante, en junio de 1997 se decretó una Medida Provisional (N° 1577) que le permite al Incra ingresar al inmueble incluso sin notificar personalmente a los propietarios, a quienes se les informa que se inspeccionará el inmueble por medio de la publicación de un aviso en un diario de la capital del estado. Esta medida redujo grandemente la eficacia de las continuas negativas de los propietarios a recibir la notificación. La Audiencia Agraria, cuya función es manejar los conflictos ha sido muy eficaz para eliminar este obstáculo (Sección 0).

Ese proceso podría durar meses, a pesar de que el Incra está debidamente equipado desde el punto de vista técnico (cuenta con el apoyo de imágenes de satélite para realizar análisis preliminares del inmueble) y humano (dispone de profesionales capacitados y competentes para lidiar con los problemas técnico jurídicos).

Luego de vencer este obstáculo inicial, el Incra realiza una inspección preliminar con un equipo técnico de dos agrónomos y especialistas en registro de tierras, agrimensor y otros especialistas según sea necesario. El objetivo de la inspección, cuyo producto es el laudo de evaluación del Grado de Utilización de la Tierra (GUT) y Grado de Eficiencia Económica (GEE), es certificar si el inmueble es improductivo o no. Esta es una etapa importante del proceso porque un procedimiento común de los propietarios es impugnar ante la justicia, el laudo de evaluación del Incra. En realidad, la falta de criterios rigurosos de evaluación de la productividad era hasta hace poco tiempo, un serio obstáculo para realizar la expropiación. A falta de un laudo bien fundamentado, los jueces aceptaban el pedido de los propietarios para realizar una segunda evaluación, llamada pericia judicial, lo que retardaba el proceso y presentaba posibilidades de corrupción (hubo casos de peritos judiciales que aceptaron sobornos de los propietarios para “ajustar” el informe técnico a sus intereses) y de contradicciones entre el laudo del Incra y del perito nombrado por el juez.

La pericia judicial no es obligatoria en los procesos de expropiación por interés social con fines de Reforma Agraria, queda a discreción del juez (Mititão, 2001, 345). Sin embargo, la debilidad de los laudos del Incra contribuyó a la realización de pericias judiciales. Las nuevas reglas estipulan que los peritos judiciales disponen de 60 días para presentar el laudo, pero aún así la pericia judicial implica varios meses de atraso del proceso de expropiación.

En los últimos años, el Incra tomó varias medidas para hacer más objetivo el cálculo del GUT (Grado de Utilización de la Tierra) y del GEE (Grado de Eficiencia Económica) y para mejorar la calidad de los laudos incluyendo una modernización substancial de su base de datos, el acceso a imágenes de satélite, calificación de recursos humanos y definición de procedimientos y metodologías para la elaboración de laudos técnicos y de avalúos de inmuebles rurales.

Si el laudo confirma que la tierra es improductiva, el próximo paso es determinar si el inmueble es apto para asentamientos rurales. Esta etapa se puede realizar rápidamente porque la inspección obtuvo los datos necesarios para este análisis. Si la propiedad es apta, puede ser expropiada y al propietario se le notifica sobre el laudo de improductividad. A partir de entonces, el propietario tiene 15 días para objetar el resultado del laudo ante el Incra. Una vez que se haya confirmado su improductividad, el gobierno declara al inmueble de interés social para fines de la Reforma Agraria, hace una nueva inspección de evaluación financiera del área, y el Incra le atribuye un valor al inmueble. Generalmente, el propietario impugna dicho valor y esto conlleva la reevaluación mediante pericia judicial. En el mejor de los casos, el Incra estima un plazo de 10 a 12 meses para todo el trámite, desde la inspección hasta la expropiación, siempre que el propietario no haya presentado recurso judicial ante el tribunal. No obstante, la expropiación todavía no se encuentra al final del proceso; es necesario crear formalmente el asentamiento, asentar a las familias e instalarlas en la propiedad. Este proceso puede tomar algunos meses adicionales porque depende de la disponibilidad de recursos presupuestarios del Incra.

Si el Incra rechaza el recurso del propietario, la siguiente etapa es preparar los aspectos jurídicos para que se emita el Decreto Presidencial de expropiación del inmueble. Generalmente, los empleados del Incra preparan este decreto con rapidez. El proceso se remite a Brasilia para ser reevaluado por la procuraduría del Incra y después pasa para la Casa Civil de la Presidencia de la República para que la firme el Presidente. Las informaciones obtenidas confirman que esta etapa se realiza con rapidez y que por lo menos una vez al mes el Presidente firmaba los decretos de expropiación. Como se puede ver, lo difícil del proceso está al principio.

Una vez que se haya decretado la expropiación se inicia otra etapa del proceso que se realiza en el juzgado, quien transfiere la posesión y propiedad del inmueble expropiado del anterior dueño al Incra, a quien le toca entonces, preparar y radicar la acción de emisión de posesión del inmueble expropiado. Esto supone la elaboración de un laudo de evaluación del valor del inmueble, diferenciando el valor de la tierra a ser pagada en Títulos de la Deuda Agraria (TDA) y el valor de los activos e instalaciones a ser pagaderos en dinero. El laudo se hace con base en datos locales y regionales sobre el precio de la tierra y el avalúo de los activos e instalaciones. El laudo de avalúo del inmueble es otra parte crucial del proceso, no sólo porque los propietarios lo impugnan sino por haber generado actos de corrupción que llevaron al pago de gigantescas indemnizaciones que redujeron aún más la capacidad fiscal de recaudación de tierras para la Reforma Agraria.

El Incra elabora el laudo de avalúo relativamente rápido y el principal obstáculo para la continuidad del proceso es de orden fiscal. Para iniciar la acción se debe hacer un depósito judicial de los Títulos de la Deuda Agraria (TDA) y el dinero correspondiente a los activos e instalaciones. Ambos dependen de la disponibilidad de recursos y de la programación de emisión de títulos por el Tesoro.

En el período 1996-2002, se lograron grandes avances en estas áreas. Por su parte, en el período 1995-1998, el Tesoro pasó a emitir TDA dos veces por mes y el presupuesto de la Reforma Agraria se incrementó grandemente. La Medida Provisional N° 2.027-2000 redujo los impuestos a las indemnizaciones y asoció la tasa de impuestos de la TDA al tamaño del inmueble expropiado (menor tasa a mayores inmuebles), reduciendo el costo de la adquisición de tierras.

También se adoptaron duras medidas para reprimir la corrupción en la preparación de los laudos y los avalúos inflados de inmuebles. Entre éstas se pueden mencionar los siguientes:

(i) Responsabilizar penalmente al encargado de elaborar el laudo;
(ii) Evaluación del resultado por parte de una comisión técnico-política más amplia;
(iii) Definición legal (Medida Provisional N° 1577-97) de criterios para la indemnización y de metodologías de avalúo de activos e instalaciones;
(iv) Realización de estudios sobre el mercado de tierras;
(v) Modernización de la base de datos.

Aún así, la investigación de Sampaio (1999, 21) revela que “el intervalo medio de tiempo entre la publicación del Decreto Presidencial, que declara el área de interés social, para fines de Reforma Agraria y el fallo de la respectiva acción de expropiación es de, aproximadamente 6 meses (172 días)”.

Aunque la Ley Complementaria N° 76-93 define el rito sumario para la expropiación de inmuebles para fines de Reforma Agraria e indica que el proceso podía tomar años. En 1999, Sampaio hizo un estudio en el que analizó 601 demandas judiciales a partir de 1993 en lo que respecta al tiempo que toma desde el inicio de la acción de expropiación hasta la primera sentencia del juez. Su conclusión es que “de los 601 procesos, en sólo 78 (12, 97%) se dictaron sentencias y, de éstas, 63 fueron solamente para homologar acuerdos entre las partes. Las restantes (15) fueron sentencias condenatorias. El promedio de tiempo transcurrido fue de 262 días en los casos de homologación de acuerdos y 757 días para condenas. Anteriormente a la nueva legislación, el proceso tomaba hasta 10 años. Del total restaban 523 procesos (87, 02%), que ya llevaban 594 días de trámite medio hasta noviembre de 1998” (Sampaio, 1999, 21).

Esto quiere decir que después de la nueva legislación, el plazo se redujo de 10 años a 262 días en los casos de simple homologación y a 750 días en los casos de litigio. Vale la pena mencionar que 87 por ciento de los procesos, luego de 594 días todavía no habían concluido. Aunque el progreso logrado fue grande (de 10 a 2 años), es evidente que el Incra no tiene capacidad alguna de anticipar ni de solucionar los conflictos porque tiene que enfrentar procedimientos judiciales muy largos.

La promulgación de la Ley Complementaria N° 88/96 produjo un gran cambio al determinar que la emisión de la posesión (propiedad provisional) se hiciera en un plazo máximo de 5 días después que el Incra radicara la acción. Esa medida fue de fundamental importancia para viabilizar el aumento de los asentamientos después de 1995, y que permitió la reducción de los conflictos antes mencionados. Sampaio observó que “el tiempo promedio entre el juicio de la acción de expropiación y la emisión de la posesión del inmueble por parte del

Incra, actualmente es de 42 días. Antes de dicha ley, el promedio era de 129 días. Esta disminución se observó observada en todas las unidades de la federación...”

No obstante, la emisión de la posesión por parte del Incra no concluye el proceso. Como ya se mencionó antes, el siguiente paso es la creación del asentamiento y la formulación del Plan de Desarrollo del Asentamiento (PDA), necesarios para que se instalen los beneficiarios y para que reciban fondos para iniciar la producción. Como veremos más adelante, la demora y la dificultad para asentar e instalar poblaciones y liberar los recursos previstos en la ley ha sido una nueva fuente de conflictos, muy distintos de los conflictos por tierras. En este caso es un conflicto directo entre los asentamientos y el gobierno y el núcleo del *nuevo conflicto* es el acceso a las facilidades previstas en las políticas públicas, desde el crédito hasta la educación. En este momento, la Audiencia también puede jugar un papel importante.

Obviamente, no es necesario sumar el tiempo transcurrido en cada etapa del proceso de expropiación y asentamiento para concluir que los procedimientos—a pesar de los progresos registrados en los últimos años, son incompatibles con la anticipación de conflictos y mucho menos con el manejo de los mismos. Basta sumar los 172 días entre el decreto de expropiación y el juicio de la acción a los 42 días entre el juicio y la emisión de la posesión para concluir que el Incra difícilmente se encuentra en condiciones de responder eficazmente a las situaciones de conflicto.

El cuadro que se presenta a continuación relata la historia de un asentamiento típico, el Geraldo Garcia, en Mato Grosso del Sur. El cuadro muestra la demora para todo trámite para el proceso de expropiación cuando hay litigio. Tomó cuatro años de ocupación par lograr el asentamiento, que en 2003, todavía no estaba instalado. En un contexto caracterizado por fuertes y crecientes presiones sociales, la ausencia de mecanismos de negociación y manejo de conflictos hacía que la situación fuera verdaderamente explosiva.

Historia del Asentamiento Geraldo García	
Movimiento Social	MST
Formación del campamento	500 familias 1997
Primera ocupación	24 de enero de 1998
Primer desalojo	8 de febrero de 1998
Área	5.689 Has.
Proceso de Negociación	
Negociación	De marzo de 1998 a junio de 1999
Resultado	Asentamiento de las familias
Historia del Inmueble	
Objetivos: Verificar en el lugar la ocupación y explotación del inmueble y actualización del catastro. Examinar en particular los aspectos relacionados con la productividad, cuantificar y evaluar el inmueble en lo que se refiere a la función social.	
Notificación del propietario	19 de agosto de 1999
Realización de la inspección	24 a 27 de agosto de 1999
Informe de la inspección	27 de setiembre de 1999
Resultado de la inspección	INMUEBLE IMPRODUCTIVO
Cuestionamiento en la Esfera Administrativa	
Comunicación al propietario	6 de octubre de 1999
Revisión del proceso por el propietario	22 de octubre de 1999
Laudo de impugnación	3 de noviembre de 1999
Informe de la Comisión Revisora	17 de noviembre de 1999
Revisión del proceso por el propietario	22 de noviembre de 1999
Elaboración de la cadena de dominio	1 al 8 de diciembre de 1999
Envío del proceso al Incra en Brasilia para la expropiación	9 de diciembre de 1999
Litigio Judicial y Proceso de Expropiación	
Mandato de seguridad otorgado al propietario	5 de enero de 2000
Retorno del proceso al Incra en el estado de MS	6 de enero de 2000
Período para defensa por parte del Incra	Hasta el 9 de febrero de 2000
Regreso del proceso al Incra de Brasilia	2 de julio de 2000
Decreto de expropiación	21 de julio de 2000
Laudo de evaluación del inmueble	6 de setiembre de 2000
Publicación del edicto de inspección	13 de setiembre de 2000
Solicitud de emisión de TDA	18 de setiembre de 2000
Emisión de TDA	25 de octubre de 2000
Sentencia judicial: el Incra recibe la posesión del inmueble	Diciembre de 2000
Implantación del Asentamiento	
Creación del asentamiento	29 de diciembre de 2000
Inicio de la demarcación	Diciembre de 2000
Conclusión de los trabajos de demarcación	28 de noviembre de 2001
Licitación para la evaluación y división de las tierras	Agosto de 2000
Selección de los beneficiarios (sorteo)	6 de abril de 2002
Pago del crédito de instalación	Mayo a agosto de 2002
Pendientes para 2003	
1. Solicitud del propietario para pericia judicial en relación con los valores determinados en la evaluación del Incra (en espera de la sentencia del juez) 2. Un área se encuentra bajo *judice*, es decir que el Incra todavía no tiene la propiedad definitiva de la tierra. 3. Plan de Desarrollo del Asentamiento 4. Carreteras: la licitación está en curso 5. Electrificación rural: prevista para 2003/2004 6. Saneamiento básico y agua para el consumo humano: previsto para 2003/2004	

4.2. Adquisición de tierras desocupadas

La recuperación de áreas desocupadas reversibles por parte del estado es otro medio de adquisición de tierras para asentamientos de Reforma Agraria. La Constitución Federal le otorga ésta función a los Estados de la Federación. Antes, los procedimientos técnicos necesarios para identificar y demarcar las áreas desocupadas eran extremamente onerosos y lentos, porque el trabajo de medición y demarcación se hacía manualmente. Actualmente, esta etapa se puede hacer en menor tiempo con la auxilio de imágenes de satélite.

El establecimiento de la propiedad del Estado sobre áreas desocupadas sigue un largo y complejo proceso judicial, lleno de problemas porque la mayoría de las tierras ya está ocupada, pero ilegítimamente. Se debe obtener en los tribunales, el reconocimiento de que el área está realmente desocupada. El instrumento que se utiliza es la acción discriminatoria, que exige la identificación de la historia del dominio del área en litigio a partir de 1850, fecha de publicación de la Ley de Tierras. En esta etapa, se encuentra todo tipo de problemas: registros falsos, partidas ilegibles, documentos perdidos, notarias quemadas etc., lo que permite innumerables impugnaciones en cada etapa del proceso, solicitud de pericias técnicas y el uso de otras artimañas judiciales para prolongar el tiempo de la indefinición.

La experiencia del estado de Sao Paulo ilustra la dificultad que conlleva el litigio judicial en lo relativo a acciones discriminatorias. El análisis del proceso de adquisición de tierras fiscales de 31 asentamientos en el Puntal de Paranapanema—la zona más conflictiva del estado—que concluyó por acuerdo entre las partes revela lo siguiente:

- En el año 1972, se iniciaron 18 acciones. De éstas, 7 concluyeron en 1997, o sea, el estado sólo pudo tomar posesión del área 25 años después de iniciarse la acción. Los demás procesos terminaron también por acuerdo entre el Estado y los ocupantes, en 1998, 1999, 2000 y 2002.
- En 1985 se iniciaron 3 acciones y concluyeron por acuerdo a partir de 1997.
- Las demás acciones se iniciaron a partir de 1999 y concluyeron a partir del 2000.

Esto revela que el acuerdo entre las partes es la mejor alternativa para lidiar con conflictos puesto vez que permitieron la reducción del tiempo del proceso de 25 años a menos de 1 año.

Cuando no hay acuerdo, una vez concluida la acción discriminatoria que identifica el área como desocupada y transfiere su propiedad al estado, es necesario obtener la posesión del inmueble que ya estaba ocupado por otros. Se debe iniciar una nueva acción judicial, la acción reivindicatoria**,** es decir, el estado reivindica la posesión de su propiedad ocupada por terceros. El proceso es largo debido a que conlleva el avalúo de las mejoras incorporadas al inmueble por el ocupante anterior (si es que el ocupante actúa de buena fe). El análisis de 42 asentamientos en la zona del puntal que conllevaron acciones reivindicatorias confirma la lentitud del proceso judicial. La acción relativa a las tierras del asentamiento Santa, en el mirante de Paranapanema, fue radicada en 1995 y se prolongó hasta 2002, cuando concluyó por acuerdo. En 1994 se iniciaron otras 4 acciones y concluyeron a partir de 1996, cuando el estado, enfrentando el agravamiento de los conflictos de tierras, decidió reorientar su estrategia del litigio judicial para la búsqueda de acuerdo entre las partes. En tal caso, la función de la Justicia es la de confirmar el acuerdo, otorgándole fuerza legal. Se observa que la decisión del Estado de hacer acuerdos permitió la rápida conclusión de las acciones

reivindicatorias iniciadas a partir de 1996. En 7 casos las acciones tomaron menos de un año, y en los demás hasta dos años.

Vale la pena destacar dos puntos: en primer lugar, el papel positivo desempeñado por el movimiento social para presionar al estado para recuperar áreas de su propiedad que estaban ocupadas por terceros. Estas tierras ya habían sido discriminadas como áreas del estado, y aún así seguían siendo ocupadas como si fuesen privadas. Por otro lado, la naturaleza reivindicatoria e inmediatista del movimiento restringe su propia eficacia, porque deja al gobierno sin apoyo para movilizar medidas y medios necesarios para atender las propias reivindicaciones del movimiento. El movimiento se ha mantenido siempre como un movimiento de oposición política al gobierno y se ha negado a establecer relaciones de colaboración, a pesar de que ello podría generar mejoras en el proceso de expropiación y asentamiento.

En segundo lugar, la importancia de los mecanismos de manejo de conflictos que tornen posible la celebración de acuerdos entre las partes, como también para viabilizar el propio acuerdo. En el caso del Estado de São Paulo, el acuerdo entre el Estado y los hacendados del Puntal sólo se realizó debido al trabajo articulado del Incra y del Itesp, y al trabajo conjunto de la esfera federal y los gobiernos de los estados. El Decreto 433, que permite la adquisición de tierras en TDA y moneda corriente (los mismos criterios de las tierras expropiadas) fue importante para realizar el cierre del acuerdo y reducir los conflictos: el estado de São Paulo contribuía con las tierras de su propiedad, la Unión con el pago de las indemnizaciones a los ocupantes y el Itesp/Incra con la etapa del asentamiento.

4.3 Adquisición de tierras a través del mercado

Otra modalidad es la adquisición de tierras a través del mercado, mecanismo que se introdujo en 1997, con el programa piloto de crédito para adquisición de tierras (Crédito *Fundiario*). El concepto y operación del programa es bastante simple: la concesión de crédito *fundiario* para asociaciones de productores que adquieren tierras y provisión de ayuda para su instalación y el crédito para producción e inversiones asociadas. El punto que interesa destacar es la eliminación del conflicto para la adquisición de tierras y de la sustitución del litigio judicial por el acuerdo entre las partes que negocian la tierra. El análisis realizado por Buainain y otros (1999) de una muestra de 116 proyectos de asentamientos con tierras adquiridas por los productores confirma estas afirmaciones: todo el proceso de compra de tierra se realizó en un período menor de 4 meses. Los obstáculos encontrados surgen del plano jurídico por la disponibilidad de recursos para adquirir la tierra y por las irregularidades en la titulación de la propiedad negociada. En muchos casos, sólo después de concluida la negociación es que los trabajadores se enteran de que los papeles de la propiedad no están correctos y que el trato no se puede cerrar de inmediato.

Reydon (2000) también sostiene que la adquisición de tierras a través del mercado reduce de forma considerable el costo de la tierra para los programas de Reforma Agraria. El costo promedio por hectárea de tierra adquirida por el *Programa Cédula de la Tierra* en el nordeste fue de R$167, 30 y el costo de expropiación del Incra fue casi cuatro veces mayor, llegando a R$539, 40. Según Reydon (2000, 91), “los costos por hectárea de tierra del *Programa Cédula de la Tierra* son más bajos que el costo de expropiación del Incra. En promedio, son 66 por ciento más baratos en Marañón, 66 por ciento en Ceará, 14 por ciento en Pernambuco, 43 por ciento en Bahía y 49 por ciento en Minas Gerais.”

4.4 Costo de la Reforma Agraria y restricción fiscal

Al lado de los obstáculos asociados a la lentitud del proceso de recuperación de tierras para fines de Reforma Agraria, el Estado enfrenta restricciones fiscales que dificultan tanto anticipar y evitar conflictos como superarlos después de su aparición. El programa de Reforma Agraria brasileña tiene un costo elevado por varias razones; (i) institucionales; (ii) operacionales y (iii) el modelo adoptado.

La Constitución Federal establece que en las expropiaciones se debe indemnizar a los propietarios por el valor de las tierras en el mercado, imponiendo, por tanto, un límite fiscal a la capacidad del Estado para patrocinar una Reforma Agraria más amplia. Además de esto, la legislación vigente hasta mediados de los años 90 contribuía a elevar el costo de la Reforma Agraria. Por un lado, facilitaba fraudes en el avalúo de inmuebles, y por otro, las regulaciones permitían el pago de intereses compensatorios del 12 por ciento anual sobre la diferencia entre el valor depositado por el Incra y el valor arbitrado por los jueces. Sin embargo, como los procesos tardaban varios años, los precios de las tierras expropiadas se reajustaban de forma automática, independientemente del movimiento real de los precios en el mercado de tierras. Raydon (2002) muestra que el precio de la tierra bajó toda la década pasada, pero esta caída no impedía la elevación de los precios de las propiedades expropiadas debido a la corrección del valor en un mínimo de 12 por ciento al año, según la regulación vigente en ese entonces. En algunos casos, cuando se confirmaba la sentencia, el valor final de la tierra era varias veces superior al valor actual de la propiedad expropiada.

Otra fuente de distorsión era el concepto mismo de realizar la “justa indemnización” y de la metodología para calcularla. Como lo observa Sampio (1999, 34), “el abordaje vigente —suma de la tierra eriaza, activos e instalaciones — no atendía al problema de la justa indemnización, prevista en el Artículo 12 de la Ley N° 8.6289/93 porque el mercado de tierras no separaba tales componentes. Luego, los valores básicos de tierra eriaza colocados en las investigaciones, que se referían a las avaluaciones, en realidad no son representativos sólo de ésta, debido a la posibilidad de abarcar las mejoras incorporadas a las mismas”. Además de eso, el valor de las mejoras se calculaba por el costo de reposición, sin tomar en cuenta correctamente la depreciación y el hecho de que muchas de las mejoras no tenían el mismo valor del mercado, y que su valor ya estaba incluido en el precio de la tierra. El valor de las mejoras, se acrecentaba posteriormente al valor de la tierra eriaza, aumentando aún más la distorsión del proceso y del precio de la propiedad expropiada.

En los últimos años se adoptaron varias medidas para corregir esta distorsión y para reducir los costos de los asentamientos. Entre las más importantes se destaca la Medida Provisoria Nº 1577 de 1997, que establece criterios para definir la justa indemnización, tomando en cuenta la localización del inmueble, su aptitud agrícola, dimensión, área ocupada y tiempo de la posesión, funcionalidad, tiempo de uso y estado de conservación de las propiedades. Esta Medida Provisoria también introdujo cláusulas para compatibilizar el valor de la indemnización con el precio del mercado de la totalidad del inmueble (el valor de las mejoras debe ser deducido del precio del mercado escogido para la investigación), evitando así la sobre-valorización de los inmuebles que estaba implícita en el criterio anterior donde al precio de la tierra se le añadía el valor de reposición de los activos y construcciones.

La Medida Provisoria también modificó el criterio del pago de intereses compensatorios para evitar la aplicación del criterio patrón de la justicia (12 por ciento al año), fijando el máximo

en 6 por ciento al año. Posteriormente, la MP N° 1901, de 1999 vinculó la tasa de impuestos al GUT, imponiendo una tasa inversa al GUT. Los propietarios de inmuebles con alto grado de improductividad recibirían 0, 5 por ciento al año de intereses compensatorios.

En su conjunto, estas medidas contribuyeron a reducir el costo de adquisición de tierras para la Reforma Agraria, que también se benefició de disminución del precio de las tierras durante los años 90.

El balance de la gestión económica del Incra en el período 1995-2002 confirma la reducción de los gastos judiciales con relación al total de tierras expropiadas (valores en millones): R$255 y 2.742 hectáreas (1997); R$79 y 3.140 hectáreas (1988); R$81 y 2.369 hectáreas (1999); R$136 y 2.256 hectáreas (2000); R$37 y 1, 85 hectáreas (2001). También confirma la reducción del costo de adquisición de tierra por familia asentada (Tabla 12). No obstante, el costo total por familia, inferior a los estimados previos, todavía es elevado.

Sin duda, el elevado costo imponía —y sigue imponiendo— una fuerte restricción a la capacidad de intervención del Estado en el problema agrario, y en este sentido, es el determinante de los conflictos de tierra que aumentaron en la segunda mitad de la década pasada. Incluso hoy, los altos costos dentro del contexto de austeridad fiscal son las principales restricciones a la expansión y sostenibilidad de la Reforma Agraria en el Brasil, y limitan la posibilidad de anticipar y responder a los conflictos agrarios con más efectividad.

4.5 Conflictos y medidas de política agraria en el período 1995-2002

En las secciones anteriores argumentamos que los conflictos están relacionados con las dificultades que enfrenta el gobierno para implementar la Reforma Agraria. En otros trabajos (Buainain, 1999, 2003) hemos argumentado que el mayor legado de la Administración Cardoso no fue un número récord de familias asentadas sino la creación de condiciones institucionales más propicias para la implementación de un programa coherente de la Reforma Agraria. Se tomaron acciones en varias áreas: económica, jurídica, operacional, recursos humanos, planeamiento e introducción de nuevos instrumentos y mecanismos de acción que hicieron viable la rápida, aunque desequilibrada expansión del número de familias asentadas. A continuación indicamos algunas de las medidas más relevantes.

En primer lugar, se implementaron un conjunto de medidas que hicieron viable la rapidez del proceso de expropiación de los inmuebles, en particular la Ley Complementaria N° 88/96(1996) que determina un plazo máximo de cinco días para que el poder judicial le transfiera al Incra la posesión del inmueble, y la MP 1577 de 1997 que agiliza la realización de la inspección del inmueble. De manera conjunta, estas dos medidas hicieron viable el proceso de expropiación, que como se vio antes no avanzaba debido a las dificultades creadas por los propietarios para la realización de la inspección de productividad del inmueble y la transferencia al Incra de la posesión del inmueble expropiado.

En segundo lugar, se tomaron medidas para reducir el costo de la Reforma Agraria, algunas de las cuales ya se mencionaron.

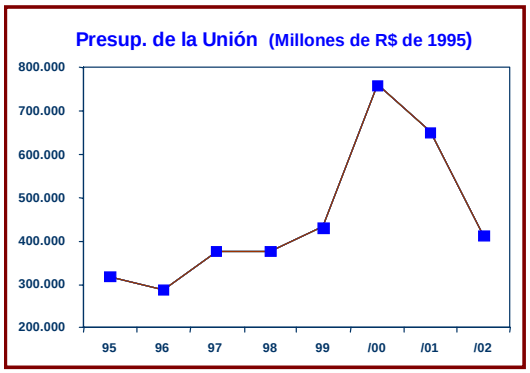
En tercer lugar, la Reforma Agraria adquiere importancia en la agenda política del gobierno. Esto se refleja en la decisión política de aumentar el presupuesto para el Programa de la Reforma Agraria, por lo menos en el período 1995-1998 (ver Gráfico 12). El incremento

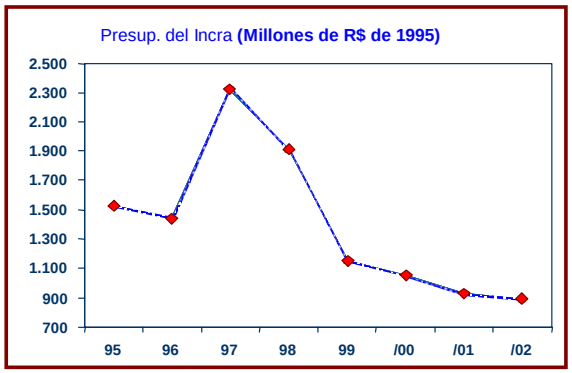
absoluto del presupuesto del Incra refleja la prioridad política que se le otorga a la Reforma Agraria. En el período 1995-1998, el presupuesto del Incra aumentó incluso en relación con el presupuesto de la Unión (promedio 0, 52 por ciento), llegando a su máximo en 1999 (0, 61 por ciento). Este aumento presupuestario refleja el incremento de los conflictos de tierras en el período, y al mismo tiempo, hace viable la expansión de los asentamientos que fue fundamental para la reducción de los conflictos observados posteriormente, a partir de finales de 1997.

Otra prueba de la importancia política atribuida a la Reforma Agraria es el hecho de que muchos de los cambios que hacen viable la expansión de la expropiación y asentamiento fueron adoptados a través de medidas provisorias, acciones de exclusiva competencia del Presidente de la República, utilizadas precisamente para evitar el largo proceso de aprobación a través del Parlamento.

A partir de 1999, decayó la prioridad política, lo que se refleja en la reducción del presupuesto del Incra tanto en valor absoluto como en relación con el presupuesto de la Unión (promedio de 0,19 por ciento en el período 1999-2002 y 0,14 por ciento en el período 2000-2001). La relación entre el número de familias asentadas y la disponibilidad de recurso es bastante clara.

Gráfico 11: Presupuesto de la Unión y del Incra

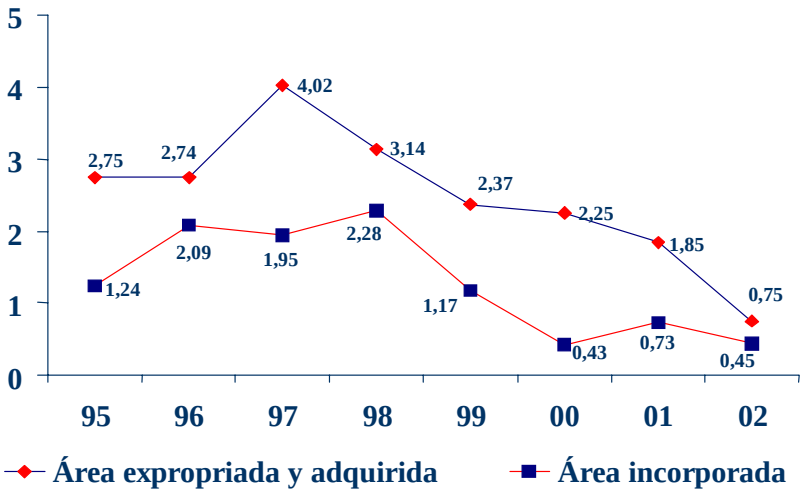




En cuarto lugar, se facilitó la aceleración de las acciones de expropiación y de asentamiento. En efecto, el total de tierras expropiadas y adquiridas de familias asentadas creció a partir de 1995 y se mantuvo por encima de 2, 2 millones de hectáreas por año hasta el año 2000. El total de tierras efectivamente incorporadas a la Reforma Agraria acompañó la evolución de las tierras expropiadas y adquiridas. Este resultado no se puede minimizar, basta con compararlo con el desempeño en los primeros años de la década de 1990. En el período 1990-92 se expropiaron 2, 7 millones de hectáreas y en el período de 1993-94 sólo 967 mil hectáreas. Durante estos cuatro años, se asentaron a menos de 60 mil familias.

Aunque estos números sean cuestionados por el movimiento social, es innegable que el total de tierras expropiadas durante la Administración Cardoso, superó el total de tierras expropiadas en los 20 años previos. Esta expropiación récord fue respuesta a la presión del movimiento social y a los conflictos de tierras, pero no habría sido posible sin la decisión política de implementarla y sin haberse decretado las medidas legales y operacionales ya mencionadas.

Gráfico 12: Área total incorporada y área total expropiada y adquirida

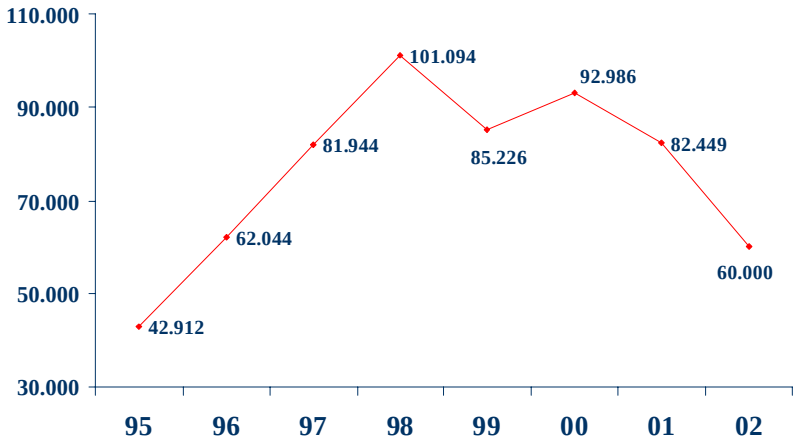


Fuente: Incra, División de Procesos Finalísticos y Sisot. Datos del 2002, hasta el mes de noviembre.

El número de familias asentadas también creció de forma drástica (Gráfico 14) y se situó siempre por encima de los niveles históricos. En el período 1964-94 sólo se asentaron 220 mil familias, resultado que se logró antes de finales de 1998, cuando terminó el primer mandato de Cardoso. El año 1998 fue de auge, con mas de 100 mil familias asentadas. Se debe destacar que tanto el área expropiada como el número de familias asentadas continuaron por encima de los niveles históricos, aún después de la reducción del presupuesto. Esto se explica fácilmente por la drástica caída del precio de la tierra y por el hecho de que tanto la expropiación como los asentamientos no reflejan sólo el presupuesto del año corriente sino también acciones que se tomaron en períodos anteriores. La reducción del presupuesto disminuyó la capacidad de operación del Incra en 2002, y es probable que también cree dificultades en el año 2003.

Se debe notar que a partir de la adopción del programa “Nuevo Mundo Rural” en 1999, quedó fuera de la esfera del Incra la responsabilidad de las acciones sociales en los asentamientos. Así, la educación, salud, saneamiento básico y otras actividades relacionadas pasaron a manos de los ministerios específicos y sus respectivas agencias en las unidades federales. Estas medidas liberaron el presupuesto del INCRA para la adquisición de tierras, demarcación, infraestructura y los créditos de instalación y producción. Aún así, la reducción del presupuesto no permitió la implantación de los asentamientos previstos en el plan de gobierno y provocó una clara desaceleración del ritmo de la Reforma Agraria.

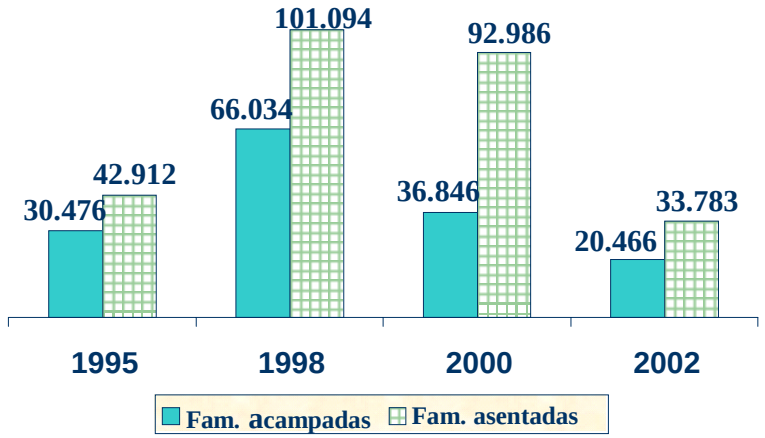
Gráfico 13: Evolución del número de familias asentadas



Fuente: Incra – Sipra.

Estos resultados estadísticos de asentamiento, han sido cuestionados por el movimiento de los trabajadores sin tierra, que le acusa el gobierno hasta de la falsificación de cifras, y en particular, de incluir en las estadísticas de Reforma Agraria acciones de regularización de posesión de pequeños agricultores que ya tenían tierra sin titulación. No cabe entrar en tal polémica aquí, la propia reducción de los conflictos es un indicador de que la Reforma Agraria avanzó de forma significativa en el período 1995-2002.

Gráfico 14: Relación de familias acampadas con familias asentadas

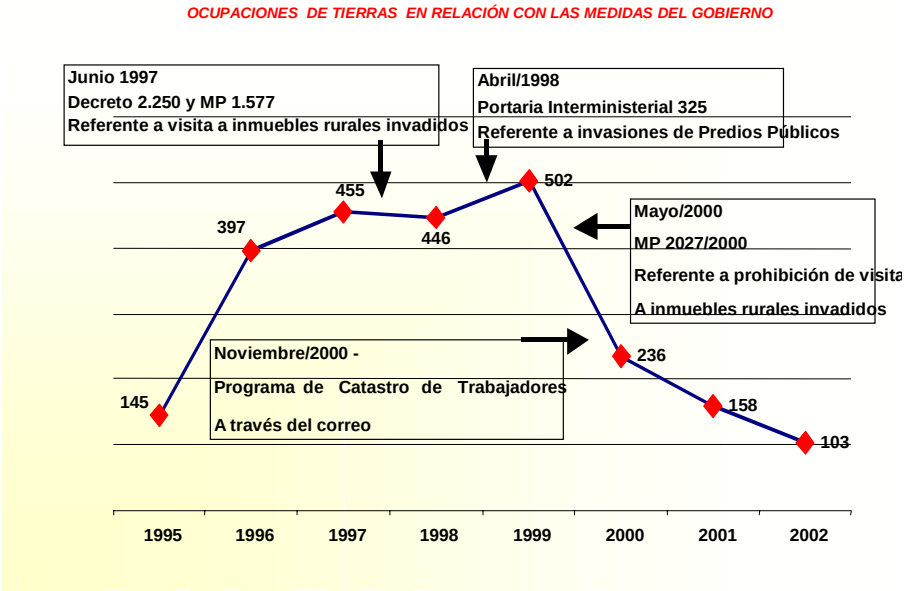


Fuente: Audiencia Agraria Nacional – MDA

Los estudios de Barp (1998) y Santos, Teixeira y Becker (1998) ya habían identificado una clara relación entre las acciones del gobierno y los conflictos agrarios. Por un lado, “las acciones gubernamentales, objetivando los asentamientos, siempre están ligadas a las presiones de los movimientos que reivindican tierras a través de sus ocupaciones” (Barp, 1998, 38); de otro lado, el crecimiento de los asentamientos está relacionado con la reducción de los conflictos agrarios y de la violencia en el campo.

Tomando el número de campamentos como indicador de la presión del movimiento social y del potencial de conflictividad, el impacto de los asentamientos en la reducción de los campamentos es evidente (Gráfico 15). Se observa, inclusive, que la elevación del número de asentamientos en el período 1995-98 tiene fuerza suficiente para reducir a la mitad el número de campamentos entre 1998 y 2000.

Gráfico 15: Ocupaciones y medidas del gobierno en el período 1995-2002

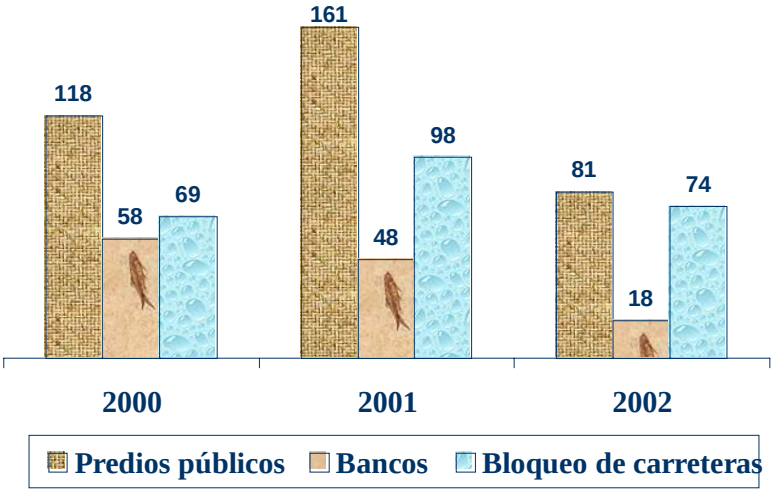


Fuente: Audiencia Agraria Nacional.

Además del aumento de los asentamientos, el gobierno tomó otras medidas con el objetivo de controlar y reducir las invasiones / ocupaciones de tierras. La primera, en abril del 2000, relacionada a la ocupación de edificios públicos que excluye del programa de Reforma Agraria a los participantes en ocupaciones de edificios públicos. La segunda, que tuvo mayor impacto sobre la reducción de las ocupaciones, fue adoptada en mayo del 2000 y prohíbe la inspección de inmuebles rurales invadidos durante un plazo de 2 años a partir de la invasión, si hubiera reincidencia en la ocupación, el período de restricción sube a 4 años. La marcada caída de las ocupaciones a partir de la entrada en vigor de esa medida provisoria en una coyuntura de retracción de los asentamientos, parece indicar que la decisión tuvo impacto en las acciones del movimiento social (Gráfico 15).

La MP 2027 es objeto de intensas polémicas. El movimiento social ejerció, y sigue ejerciendo, considerable presión sobre el gobierno para revocarla. Se trata, sin duda, de un asunto controvertido. Por un lado, la evolución de las ocupaciones no deja lugar a dudas en cuanto a la efectividad de la medida provisoria en relación con el objetivo explícito de disminuir las ocupaciones, y en este sentido, es positiva para reducir, más no para solucionar, el conflicto generado por la ocupación de inmuebles. Por otro lado, en la medida en que no contribuye a resolver las causas del problema, sólo desplaza el foco de los conflictos y la estrategia de los movimientos sociales de las ocupaciones de inmuebles improductivos como mecanismo de presión sobre el gobierno, a otros inmuebles, incluso productivos y a la ocupación de edificios públicos, realización de marchas, etc. El Gráfico 16 confirma el aumento del número de manifestaciones con ocupaciones de edificios públicos.

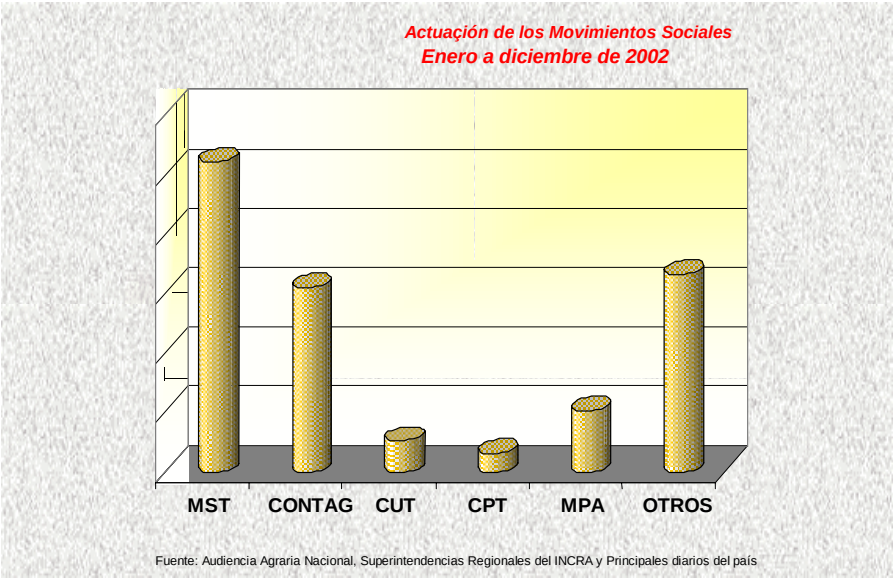
Gráfico 16: Manifestaciones sociales con ocupación de edificios públicos



Varias fuentes consultadas por el autor, tanto vinculadas a la Administración Cardoso, como al Gobierno Lula, el Poder Judicial, el movimiento social y hasta a organizaciones de propietarios, revelan que la gran mayoría de los inmuebles ocupados en los años 90 eran realmente improductivos. Según funcionarios del Incra, más del 80 por ciento de los inmuebles ocupados que fueron inspeccionados resultaron clasificados como improductivos. En Sao Paulo, en la región del Puntal, el foco de las ocupaciones ha sido las tierras fiscales ya ocupadas de forma ilegal por grandes hacendados y técnicos del Itesp confirman que las áreas que el poder judicial no reconoció como fiscales no fueron ocupadas por los sin tierra. La reorientación de las ocupaciones a los locales públicos (plazas, edificios y carreteras) o propiedades productivas puede aumentar los conflictos.

Para el movimiento social, la medida provisoria es antidemocrática e inconstitucional. Antidemocrática porque restringe de forma arbitraria el derecho de manifestación de los ciudadanos e inconstitucional porque impide la plena ejecución del precepto constitucional de que es posible expropiar las tierras improductivas. Según el movimiento, como la ocupación de propiedades improductivas es uno de los principales instrumentos de movilización para la lucha por la Reforma Agraria —las familias se adhieren en la expectativa que la tierra ocupada pase a ser expropiada—, la medida provisoria tuvo como objetivo principal desmovilizar a los movimientos sociales y calmar la lucha por la Reforma Agraria.

Gráfico 17: Actuación de los movimientos sociales



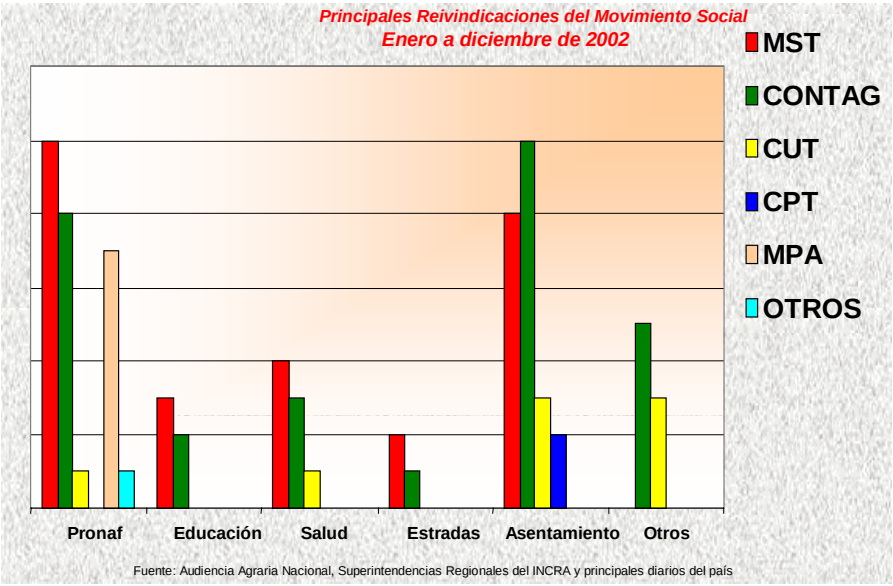
Para los responsables del manejo de la Reforma Agraria en el gobierno anterior, los argumentos del movimiento social no son válidos. Por un lado, el derecho a la manifestación está garantizado siempre que no se incurra en acciones ilegales —y la ocupación de propiedades particulares, aunque improductivas, es ilegal. Por otro lado, tampoco viola la Constitución, pues sólo suspende, por un plazo de dos años, la inspección de los inmuebles ocupados. A pesar de que en la práctica ningún inmueble puede ser expropiado sin haber sido inspeccionado, la medida provisoria no establece de modo alguno, que no se pueden expropiar los inmuebles improductivos, y en este sentido, no contradice, al menos formalmente, a la Constitución. Además de eso, se reconoce que la medida provisoria pueda tener impacto sobre la capacidad de movilización de un movimiento social, pero su motivación no es ésta.

Desde el punto de vista del gobierno, el objetivo de la medida es reducir la presión causada por las ocupaciones y sacar al gobierno de la posición de rehén de los movimientos sociales. Esta posición ponía al gobierno como mero bombero de conflictos de tierras, y lo obligaba a implementar asentamientos en las tierras escogidas por el movimiento social —no necesariamente las más adecuadas; a negociar en posición de desventaja con los propietarios —pues éstos sabían que el gobierno estaba bajo presión y que por ello tenía apuro de resolver el problema; a distribuir tierras para los integrantes del movimiento —y no necesariamente para las familias más calificadas o necesitadas; a implementar la Reforma Agraria a una escala incompatible con los fondos del apoyo necesarios para el éxito de los asentamientos, de allí el déficit de infraestructura constatado en el estudio reciente de Sparovek (Sparovek, 2003). Según el ex Ministro Raúl Jungmann, la medida provisoria y la reducción de las ocupaciones son fundamentales para el paso de un modelo de Reforma Agraria por conflictos a una Reforma Agraria planeada, más coherente y sostenible.

Parece no haber duda de que la medida provisoria contribuyó a reducir las ocupaciones de tierras; al mismo tiempo, endureció el proceso de negociaciones entre el gobierno y el

movimiento social, en especial en los casos en que, a pesar de la vigencia de la medida provisoria, se invadía u ocupaban las tierras. Por último, la invasión u ocupación de propiedades productivas, vecinas a los inmuebles que en realidad están en la mira del movimiento social como estrategia de presión, contribuye a caldear los ánimos y a elevar los conflictos en el campo puesto que los propietarios de inmuebles productivos encuentran total respaldo de la ley para no aceptar la invasión u ocupación y, en general, no aceptan negociar ni con el movimiento social ni con el gobierno.

Gráfico 18: Principales reivindicaciones por organización social



Finalmente, el gobierno introdujo nuevos instrumentos de política *fundiaria*, en particular el Banco de la Tierra, el Programa de Crédito *Fundiario* y la construcción de un registro nacional de candidatos a la Reforma Agraria por correo. El movimiento social considera todos estos instrumentos como medidas cuyos objetivos son desmovilizarlos y disminuir su capacidad de presión. La propia propaganda del gobierno revela este objetivo: “¿para qué cortar la cerca si la puerta está abierta?” El problema aquí es la falta de capacidad para atender la demanda. El conflicto sólo está postergado.

La reducción del ámbito de maniobra y de eficacia de la ocupación de tierras como instrumento de movilización y presión parece que está creando una mayor politización de los movimientos sociales (Gráfico 18), con ocupaciones de edificios públicos, bancos y carreteras. Aquí no cabe analizar las estrategias políticas de los movimientos sociales que luchan por la Reforma Agraria, pero es obvio que el movimiento viene ampliando su campo reivindicatorio, “exigiendo reformas en el ámbito de la política economía del gobierno”. Por un lado, esto parece reflejar la visión de que la implementación de la Reforma Agraria de forma más amplia requiere de cambios políticos más profundos; pero por el otro, refleja también las dificultades de movilización debido a las propias medidas establecidas por el gobierno. Los Gráfico 17 y 18 muestran el nivel de las actividades de las principales organizaciones así como también los tipos de reivindicaciones. Llama la atención que en 2002, las reivindicaciones por programas de apoyo a los asentados y productores familiares hayan sido tan intensas en lo que se refiere a la reivindicación por tierra.

Cuadro 1: Organizaciones de trabajadores y propietarios de tierras

Movimiento de los Trabajadores sin Tierra (MST)
Comisión Pastoral da Terra (CPT)
Central Única de los Trabajadores (CUT)
Federación de los Trabajadores Rurales de los Estados
Confederación de los Trabajadores de la Agricultura (Contag)
Movimiento por la Libertación de los Sin Tierra (MLST)
Movimiento de los Agricultores Sin Tierra (MAST)
Movimiento Esperanza Viva
Movimiento Nacional de Productores (MNP)
Unión Democrática Ruralista (UDR)
Confederación Nacional de la Agricultura (CNA)

5. El manejo de conflictos de tierra: La experiencia de la Audiencia Agraria y del poder judicial

Anteriormente argumentamos que la única respuesta efectiva y eficaz a los conflictos de tierras en el Brasil es realizar el programa de Reforma Agraria, atendiendo de esta forma no solamente la demanda legítima de tierras sino también los preceptos de la Ley Magna del país. Sin embargo, anotamos que la institucionalidad vigente dificulta la implementación de la Reforma Agraria, sea por razones de naturaleza legal o sea por razones de naturaleza fiscal. Esta dificultad crea espacio para la aparición de conflictos, con los que debe lidiar el poder público.

A lo largo de la historia, la principal estrategia de manejo de conflictos agrarios fue la represión política, policial y hasta judicial. El imperio ordenó al ejército eliminar la revuelta de Canudos (1896/97) cuyo carácter religioso mesiánico no escondía su real naturaleza de un conflicto cuya base era la masa de pequeños agricultores y ex esclavos que ya no encontraban espacio de supervivencia en los latifundios, que dominaban toda la región del nordeste. El régimen militar reprimió políticamente los movimientos sociales y los transformó en casos de seguridad nacional que fueron combatidos por las fuerzas armadas del país. La democratización colocó el problema en un nuevo nivel y junto al combate de los conflictos por medio de la represión, se abrieron espacios para nuevas modalidades de enfrentamiento y manejo de los conflictos agrarios, negociaciones, audiencias públicas y presencia del Estado, sobre todo para contener la violencia, participando de forma integrada y multi-institucional.

Nuestro argumento es que el manejo de conflictos, entendido como el proceso que ocurre una vez que se ha precipitado el conflicto, está condicionado por un conjunto de dificultades de naturaleza institucional, legal y política. Además de eso, hasta hace poco, carecía de mecanismos institucionales adecuados para responder a la dinámica y a la realidad de los conflictos agrarios.

Es necesario resaltar que los conflictos agrarios ocurren en un contexto de profundas rupturas entre el gobierno y los movimientos sociales, que se colocaron en el papel de oposición, casi exclusivamente como instrumentos de presión política para la realización de la Reforma Agraria por un gobierno al que se considera y presume como enemigo de la

causa. El conflicto realizado políticamente aparece, por tanto, como instrumento de acción que excluye el espacio de negociación, de colaboración y de formación de entes de cooperación. Es probable que junto a la verdadera guerra de palabras difundidas a través de la gran prensa nacional, con intercambio de acusaciones muchas veces fuertes, en el que cada bando busca "jugar bonito para su público", los líderes de los movimientos sociales y las autoridades del gobierno hayan establecido canales de comunicación más de naturaleza personal que institucional.

Sin embargo, no hay pruebas de que el gobierno y el movimiento social, a lo largo de los mandatos de Cardoso, hayan evolucionado hacia una posición más madura de cooperación. Como se verá más adelante, el propio trabajo de la Audiencia sólo es viable porque el conflicto como estrategia de acción sólo es eficaz si se le mantiene bajo control y logra producir resultados, es decir, expropiaciones y asentamientos. Sin embargo, los resultados en el marco institucional vigente, son cada vez más dependientes de las negociaciones puesto que los procedimientos burocráticos y judiciales son demasiados lentos e ineficaces para arbitrar los conflictos satisfactoriamente. Esa situación abrió la posibilidad de actuación de la Audiencia Agraria.

La cooperación entre el gobierno y el movimiento social presupone aceptar diferencias y restricciones y respetar la identidad de cada lado. La estrategia del gobierno con relación a los movimientos sociales siempre ha sido la de desarmarlos y capturarlos. Por su parte, la estrategia de los movimientos sociales con relación al gobierno siempre ha sido la de descalificarlo y de rechazar cualquier iniciativa gubernamental, incluso aquellas que podrían ser de interés directo e inmediato de los trabajadores sin tierra y de los agricultores familiares. Siempre ha sido una relación marcada por profunda desconfianza y falta de respeto.

El gobierno se mantuvo firme en la posición de acusar al movimiento social de radicalizar las cosas, de no estar verdaderamente interesado en la Reforma Agraria sino en cuestiones políticas más amplias, de promover la violencia en el campo y de no colaborar para superar los problemas que enfrenta el gobierno para hacer viable la Reforma Agraria. Por su parte, el movimiento social se mantuvo igualmente firme en la posición de acusar el gobierno de falta de voluntad política, de falsificar resultados de asentamientos; represión a los trabajadores, cómplice de la impunidad etc.

Esta pugna entre el gobierno y el movimiento social condicionó decisivamente, la trayectoria y el entorno de la Reforma Agraria en el período reciente. Por un lado, el gobierno tuvo que enfrentar solo la fuerte oposición parlamentaria a los cambios legales que eran necesarios para avanzar el proceso de la Reforma Agraria. La base política de sustento de la Administración Cardoso, una gran variedad de partidos, no tenía cohesión en torno al problema de la Reforma Agraria y no preveía ninguna ganancia política en promover un tema de la agenda de la oposición. Independientemente del juicio positivo o negativo que se haga del significado y papel de las medidas implementadas en este período, se debe reconocer que fue el resultado de la voluntad política del gobierno de implementar la Reforma Agraria según su propia visión, y dentro de los marcos de la institucionalidad vigente.

Por otro lado, el gobierno tuvo que enfrentar la presión política del movimiento social, elevando el número de asentamientos, usando la "estrategia del bombero", pero en respuesta

a los focos de conflicto que surgían en el país en función de una planificación congruente. El resultado se nota en los indicadores de desempeño de la Reforma Agraria, que revelan la precariedad estructural de los asentamientos, sus problemas y debilidades.

Además de la ruptura entre el gobierno y el movimiento social, el manejo de los conflictos se da dentro de un contexto que se puede caracterizar como de "vacío" institucional producido por la fragmentación legal de las responsabilidades entre la Unión y los Estados de la Federación, y entre las varias instituciones que intervienen en los conflictos. Sólo la Unión puede expropiar las tierras para fines de Reforma Agraria, pero los estados tienen la función constitucional de recaudar tierras desocupadas, además de proteger la propiedad y la seguridad individual y pública. Aún así, en el plano político y para la población en su conjunto, la responsabilidad de realizar la Reforma Agraria se concentra en el gobierno federal, en particular en el Ministerio de Desarrollo Agrario y en el Incra.

Esto significa que el gobierno federal es el centro de las reivindicaciones relacionadas a cuestiones de tierras, y que los conflictos políticos en torno del problema se canalizan a la instancia federal. En este caso, existe una "concentración" de las reivindicaciones sobre el gobierno federal, independientemente de su competencia legal y constitucional para lidiar y responder a muchos de los rubros reivindicados. Esta concentración refleja, al menos en parte, el propio modelo de Reforma Agraria adoptada en el país, que concentró en el ámbito federal y en el Incra, la mayoría de las acciones relacionadas con la recaudación y el destino de tierras para fines de Reforma Agraria.

A pesar de que de hecho la Unión sea la principal responsable de la realización de la Reforma Agraria, le compete a los estados la función de resolver los conflictos que involucran ocupación de propiedades, violación de leyes civiles y penales y de los derechos individuales del ciudadano, sean propietarios de tierra, campesinos o trabajadores sin tierra, ya sea en el foro de la justicia o por medios disponibles para mantener la seguridad individual y el orden público. Entre tanto, la legislación vigente, aún siendo clara en relación con las responsabilidades de cada esfera del gobierno, no es adecuada para permitir una rápida solución de los conflictos. Por un lado, las acciones que son responsabilidad del gobierno federal —recaudación de tierras e implantación de los asentamientos— deben seguir procesos demasiado largos; por el otro, las acciones que son responsabilidad del gobierno estatal corresponden a las previstas en la legislación civil y penal del país, inadecuadas para lidiar con situaciones de conflictos sociales.

La legislación civil se basa en la tradición del derecho privado, y no incorporó de forma plena el precepto constitucional de la función social de la propiedad. Además, al no reconocer plenamente el sentido social de la propiedad, termina tipificando las acciones del movimiento social como delitos comunes en la legislación penal. Teóricamente, el objetivo de la ley es evitar conflictos, obligando a los ciudadanos a actuar dentro de los parámetros definidos por ella. Además, se puede decir que el objetivo de la aplicación de la ley vigente es resolver y solucionar conflictos, imponiendo incluso costos a una de las partes. No obstante, no se puede descartar la imperfección del cuerpo legal, que por varias razones no atiende con la eficiencia y justicia necesarias a nuevas situaciones que surgen en la propia evolución de la sociedad.

La permanente tensión entre la legalidad que consolida un determinado status quo, los cambios sociales y las nuevas situaciones creadas por el movimiento de la propia sociedad

impulsan mejoras legales e institucionales a partir de reinterpretaciones de la ley en vigor realizadas por la magistratura o de actos del propio legislador. Sin embargo, las instituciones legales tienen la función de asegurar la estabilidad de las reglas, tienden a ajustarse con cautela y lentitud a los movimientos de la propia sociedad, y por eso están sujetas a imperfecciones y a variaciones del grado de eficiencia, tanto para evitar como para dirimir conflictos.

Éste parece ser el caso de la legislación para lidiar con conflictos agrarios en el Brasil: la introducción de la función social de la propiedad y de la posible orientación a programas de Reforma Agraria de las propiedades rurales que no cumplen la función social todavía no se ha incorporado plenamente, dentro de un marco legal institucional adecuado para lidiar con los conflictos agrarios. En un contexto de intensificación de conflictos que tiene un carácter claramente social, la simple y pura aplicación de la ley civil –en especial hasta el año 2002, cuando se reemplaza el viejo Código de Derecho Civil de 1916 por uno nuevo que incorpora en el texto legal la función social de la propiedad—en muchos casos puede alimentar y/o agravar los conflictos en vez de ayudar a superarlos o aliviarlos. Los conflictos de Eldorado de Carajás y Corumbiara son trágicos ejemplos de esta realidad.

El proceso legal que sigue a la ocupación o invasión de propiedades por el movimiento social ejemplifica la potencialidad de conflictos violentos que puede seguir a la simple aplicación de la ley. Por ejemplo, el caso de ocupación o invasión de un área que no tiene ninguna irregularidad ni duda sobre la posesión y título de propiedad. El legítimo dueño de tierra ocupada o invadida, recurre, de acuerdo a la ley, a la Justicia para asegurar el respeto a la propiedad que establece y reconoce la ley. Por lo tanto, radica la acción de devolución de posesión, medida que la ley civil prevé justamente para devolverle, al legítimo propietario, el bien apropiado ilícitamente por terceros.

Según la ley, la ocupación o invasión no autorizada del inmueble de otra persona constituye, sin lugar a dudas, apropiación posesoria e ilícita considerada en la ley que se debe subsanar con la inmediata devolución de la posesión. La ley considera también la imposición de medidas punitivas contra sobre los responsables de la apropiación. Una vez que se haya constatado la apropiación ilegal, la Justicia, con base en los preceptos constitucionales que garantizan el derecho de la propiedad privada y en la interpretación privatista del derecho agrario, decreta la devolución de la posesión del inmueble.

El funcionario de Justicia se dirige al inmueble apropiado ilícitamente — nótese que la decisión judicial define la ocupación como apropiación, puesto que la ley no considera la posibilidad de ocupación, así sea pacífica, de la propiedad de otros— e informa a los ocupantes de la decisión judicial, labrada en mandato expedido por el juez competente. Una vez que han sido informados de la decisión judicial, los ocupantes –considerados invasores ilegales—pueden acatarla o no. En caso que decidieran desocupar pacíficamente la propiedad, se supera el conflicto latente provocado por la invasión. Sin embargo, todos los factores y motivaciones que llevaron a la ocupación o invasión ilícita quedan sin abordarse puesto que la decisión de la Justicia sólo se refiere a restablecer la posesión del bien apropiado y no tiene competencia alguna sobre las demandas de los invasores ilícitos.

En caso que los invasores ilegales decidieran rechazar el mandato de desocupación del área, el siguiente paso consiste en solicitar la intervención de la fuerza policial para ejecutar la decisión de la Justicia. De ser así, surge entonces, el escenario preciso para que escale la

dimensión del conflicto. Por un lado, los propietarios cuyas propiedades han sido apropiadas ilícitamente, se levantan en defensa de su patrimonio bajo los términos de la ley; y por otro, protestan los trabajadores que también se sienten desprotegidos en su derecho constitucional de acceso a tierras. Así, se forman dos bandos contrarios en la lucha, por un lado, las fuerzas policiales que en la mayoría de los estados no están capacitadas para lidiar con este tipo de situaciones, investidas de autoridad legal para usar la fuerza en el cumplimiento de una orden judicial; y por otro, los trabajadores inflamados por la propia lucha política, aún sabiendo que la ley no está a su favor, están convencidos de la legitimidad de su movimiento y de que tienen derecho a las tierras improductivas que de acuerdo a la Constitución se deberían expropiar para fines de Reforma Agraria.

En este contexto de situación típica de conflicto, la falta de mediación puede originar que se repitan tragedias, con varios muertos y heridos. En estos casos, basta tener una provocación —y siempre hay provocadores en ambos lados— un malentendido para encender la mecha que produce el enfrentamiento directo entre la policía y los movimientos sociales.

Se puede decir que hasta finales de la década pasada cada ocupación o invasión de tierras, que por sí misma era una manifestación del conflicto agrario, traía una enorme carga explosiva debido a la existencia de medios de negociación inadecuados entre las partes. Cada caso de ocupación o invasión producía una tensión social a veces desproporcionada a la dimensión real del conflicto debido al riesgo de que la situación se saliera de control.

Al no contar con mecanismos adecuados de manejo de conflictos, la “solución” que encontraron los estados fue negarse veladamente a colaborar en la ejecución de los mandatos de devolución de posesión emitidos por la Justicia. De este modo, se produjo una cadena de ilegalidades e injusticias, por un lado, el propietario no conseguía que desocuparan sus tierras; a los invasores no se les asentaba en ningún sitio; la Justicia quedaba desmoralizada; la policía no cumplía su función de asegurar el orden y proteger el patrimonio como se lo manda la Constitución —y en muchas ocasiones, la policía terminó interviniendo como fuerza de represión. Esto contribuyó a crear la imagen de ser un instrumento útil de los propietarios y elemento represor del movimiento social. El gobierno quedaba desmoralizado delante de la situación y los trabajadores desprotegidos ante la impunidad y la violencia en el campo.

Dentro de este contexto surge la Audiencia Agraria Nacional como parte del Ministerio de Desarrollo Agrario y el Poder Judicial pasa a tener un papel más activo y creativo para evitar y superar conflictos agrarios latentes.

5.1 La experiencia de la Audiencia Agraria

La Audiencia Agraria Nacional se creó en marzo de 1999 y su principal objetivo era prevenir y disminuir los conflictos agrarios. Esta entidad surge como instrumento de información, monitoreo y –fundamentalmente—de prevención, intermediación y negociación de conflictos de tierras. En realidad, hasta el año 1996, en que se creó el Departamento de Conflictos Agrarios, vinculado a la Dirección Fundiaria del Incra, el Poder Público ni siquiera tenía un sistema de monitoreo ni de información sobre la ocurrencia de conflictos de tierras. La CPT era la única institución que desempeñaba esta función a nivel nacional. Esto se debía a la interpretación de que los conflictos se debían tratar en el ámbito de la Justicia y de la Seguridad Pública, y no del Incra, al que se consideraba responsable “sólo” de los

asentamientos. La actuación del Departamento de Conflictos se limitó casi exclusivamente, a las actividades de recolección de datos, y durante el período 1995-1998, la intervención en focos de conflicto casi siempre quedó a cargo de las autoridades máximas del Incra y del propio Ministro Extraordinario para Asuntos Fundiarios.

En consecuencia, la creación de la Audiencia representó el reconocimiento de la importancia de los conflictos de tierras y de la necesidad de establecer mecanismos de negociación dirigidos a reducir los focos de tensión. La estrategia de acción de la Audiencia es promover la negociación entre las partes involucradas en conflictos de tierras con la meta de reducir la necesidad de intervención del Poder Judicial y de la Seguridad Pública y, al mismo tiempo, colaborar con el Poder Judicial para la solución rápida y pacífica de situaciones de conflicto.

La Audiencia Agraria Nacional funciona en el Ministerio de Desarrollo Agrario, pero es una institución vinculada a los Ministerios de Justicia, Agricultura y Desarrollo Agrario. Teóricamente, tiene el papel de articular las acciones de estos ministerios tanto para evitar como para solucionar conflictos. Además, busca articular el trabajo del Ministerio Público, las Defensorías Públicas, las Secretarías de Justicia y Seguridad Pública estatales, la Orden de los Abogados del Brasil y otras organizaciones involucradas en el tema de los conflictos de tierras y defensa de los derechos humanos. La orientación básica que sigue la Audiencia se encuentra detallada en el Decreto Interministerial que la antecede, y que define las siguientes orientaciones para el manejo de conflictos agrarios que involucran ocupación de tierras:

(i) Conocer las demandas reales de los grupos involucrados;
(ii) Evitar compromisos que el Gobierno Federal y demás autoridades no puedan cumplir;
(iii) Crear foros de discusión y negociación; y
(iv) Identificar mediadores con credibilidad para negociar.

En el Plan Federal, la Audiencia concentra su actuación en lo siguiente:

(i) **Monitoreo de informaciones sobre conflictos sociales en el campo**. Para tal fin, en 1999 se creó el Sistema de Informaciones sobre Conflictos Agrarios (SICA), que interconecta a todas las superintendencias regionales del Incra y permite el registro y la publicación de informaciones –en tiempo real—sobre la existencia y evolución de los conflictos. Las tareas de obtener información y atender los conflictos es de competencia de los funcionarios del Incra en cada uno de los estados, quienes deben estar en estrecha coordinación con las Audiencias Estatales, Secretarías de Seguridad Pública y de Justicia, Tribunales de Justicia y organizaciones de trabajadores y productores. El SICA todavía se encuentra en fase de implementación y su operación es limitada.

(ii) **Especialización de empleados del Incra y de los gobiernos estatales en prevención y mediación de conflictos**. La Audiencia realiza cursos de actualización en prevención y mediación de conflictos, y ha preparado un Documento de Referencia sobre “Prevención y Mediación de Conflictos Sociales”, donde ofrece guía básica a los funcionarios sobre la manera de proceder en situaciones de conflicto.

(iii) **Definición de principios y orientaciones para actuación en situación de conflicto**. Además del Documento de Referencia de Prevención y Mediación de Conflictos Sociales, la Audiencia definió un Plan de Ejecución de Mandatos Judiciales de Devolución de Posesión. Como ya se mencionó antes, la ejecución de los mandatos judiciales de devolución de posesión ha sido motivador de conflicto abierto entre los trabajadores y el poder público, con elevado riesgo de derramamiento de sangre. El Plan de Ejecución de Mandatos Judiciales de Devolución de Posesión establece todos los pasos que deben seguir los encargados del cumplimiento de dichos mandatos judiciales durante la ejecución de la acción posesoria, garantizando así el respeto a las normas constitucionales. La actuación de la Audiencia en este proceso es importante para que el mandato se ejecute de forma pacífica y con pleno respeto de los derechos humanos. El Cuadro 3 resume las principales orientaciones del Plan. En 2002, 26 estados ya habían implantado el Plan de Prevención de Ejecución de los Mandatos de Devolución de Posesión.

(iv) **Análisis y seguimiento de las reivindicaciones de los movimientos sociales**, dirigiéndolos a las instituciones y personas competentes para su respectiva solución, cuando se diera el caso.

(v) **Articulación con las instancias e instituciones competentes** para prestar asistencia social y jurídica a las familias asentadas.

(vi) **Creación e instalación de Audiencias Agrarias Federales en los Estados**

(vii) **Creación e instalación de Audiencias Agrarias Estatales**.

(viii) **Estímulo a la creación de Varas Agrarias Estatales y Federales**.

Aunque la experiencia es reciente, se viene afirmando como ***el punto*** **de negociación entre los trabajadores sin tierra y los propietarios de tierra**, con la participación de organizaciones sociales y de la sociedad civil y de varias áreas de los gobiernos federal y estatal. La simples creación de un espacio de negociación ya justifica y valida la creación de la Audiencia. Se debe tomar en cuenta que el diálogo entre las partes del conflicto no es fácil, y que al menos al principio no hay gran disposición para negociar. Por un lado, tanto trabajadores como propietarios se consideran portadores de “derechos y razones”; de otro, los trabajadores y los propietarios alimentan rencores y preconceptos personales e ideológicos, que dificultan el proceso de negociación.

Cuadro 3: Plan de ejecución de mandatos judiciales de devolución de posesión

- *Coordinación del comandante de la unidad policial del área con los órganos del estado y del municipio a fin de acompañar la actuación de la policía militar, en caso que fuera necesario usar la fuerza para desalojar a los ocupantes.*
- *Documentación en película de las acciones policiales durante la operación de desalojo de las áreas objeto de los mandatos de devolución de posesión.*
- *No se debe ejecutar ningún mandato judicial sin que el propio comandante de la Policía Militar (BPM) encargado de realizar la acción haga la inspección preliminar del local –con el objeto de recolectar información sobre: la cantidad probable de personas ocupantes del local; el número probable de niños, mujeres*

embarazadas, ancianos y enfermos; la presencia de representantes del clero, de entidades no gubernamentales, de parlamentarios, de autoridades del estado o del municipio; la existencia de focos de resistencia (armada o desarmada) y de material que pueda ser utilizado para resistir el desalojo. Se le debe informar por ecrito al juez sobre el resultado de la inspección y en presencia de factores adversos, se deberá solicitar la realización de una inspección judicial.

- *Bajo ninguna razón los integrantes de la policía militar deberán realizar acciones que no sean las de garantizar la seguridad física de los funcionarios de la Justicia y de los trabajadores contratados para la operación de desalojo.*
- *Bajo ninguna razón el funcionario de la Justicia podrá realizar acciones que no estén previstas de forma expresa en el mandato de devolución de posesión, y el comandante deberá suspender la acción en caso que los integrantes de la operación tengan actitudes y comportamientos no compatibles con el ejercicio de la función de garantizar la seguridad de los funcionarios de la Justicia y de ejecutar el mandato.*
- *El comandante de la fuerza policial deberá centralizar las comunicaciones entre los funcionarios de la Justicia y la policía y los policías no recibirán ninguna orden informal de ninguna otra persona que no sea el comandante.*
- *Todos los integrantes se deben comportar de manera calmada, equilibrada y serena. A los participantes se les debe informar claramente la acción que se debe realizar, en particular sobre la dimensión social, política y económica de la ocupación de tierras por los trabajadores. También se le debe orientar sobre la necesidad de no incurrir en ninguna arbitrariedad contra los trabajadores sin tierra.*
- *Se le debe advertir a la tropa sobre los límites del poder de la policía, con base en el interés social y en la preservación de los derechos fundamentales de los individuos, bajo los términos del Artículo 5º y sus respectivos incisos de la Constitución Federal.*
- *El oficial responsable del apoyo policial, con la meta de instruir la comunicación, tomará las siguientes providencias: (i) Ponerse en contacto con los representantes de los invasores a fines de aclarar la situación y prevenir conflictos; (ii) Localizar campamentos provisorios, con el apoyo de las autoridades municipales, estatales y federales, para la reinstalación de los desalojados; (iii) Indicar, también con apoyo de las autoridades municipales, estatales y federales, los edificios para guardar los bienes de las familias desalojadas.*
- *EL Comandante General de la Policía Militar deberá informar a las autoridades locales y organizaciones sociales involucradas sobre la acción, indicando la fecha prevista, el número de familias involucradas y cualquier información adicional pertinente.*

Además de eso, la estrategia de acción de propietarios y trabajadores sin tierra converge al menos en un punto: el interés de ambos grupos en magnificar la dimensión y violencia de los conflictos. Esta actitud encuentra eco en la prensa, que según relatos obtenidos por la investigación también tiende a exagerar los conflictos, ya sea por estar en desacuerdo con las acciones del movimiento de los trabajadores sin tierra o simplemente porque “proporciona más noticias” y “vende más periódicos”. El movimiento de los trabajadores tiende a exagerar los hechos porque el conflicto es su instrumento de presión. Cuanto peor sea la imagen del propietario, mejor para los trabajadores porque logran mayor apoyo político y de la prensa.

Cuanto mayor sea el riesgo de acciones violentas por parte del propietario, mejor para los trabajadores porque de esta forma se presiona más al gobierno para "tomar una actitud" y resolver el problema. Por su parte, los propietarios también tienen interés en magnificar las acciones de los invasores y caracterizarlas como agresivas, violentas, ilegales, etc. Es parte de la estrategia para transformar al movimiento social en una "banda de provocadores" y de colocar al gobierno en posición de tener que intervenir para "restablecer el orden y la ley".

En este clima y contexto, promover y mediar un proceso de negociación es una tarea compleja que exige lograr la credibilidad y la confianza de las partes involucradas. El trabajo de la Audiencia, con la ayuda de muchas organizaciones sociales interesadas, contribuye a esclarecer los hechos reales de los conflictos y a crear las condiciones para la negociación y solución de los mismos. Antes de proceder a un análisis de los mecanismos y problemas que se enfrentan en la actualidad, conviene informar sobre los principales resultados del trabajo de la Audiencia Agraria Nacional, con base en las informaciones presentadas por la propia Audiencia.[9]

Cuadro 4: Instituciones públicas involucradas en los conflictos agrarios

- Tribunal de Justicia, para hacer cumplir la ley y reducir la impunidad;
- Ministerio Público, para realizar las investigaciones policiales y posibilitar la acción punitiva por parte del Poder Judicial;
- Secretaria de Seguridad Pública, para garantizar la seguridad física de las personas, de conformidad con el Artículo 144, inciso IV de la Constitución Federal; para desarmar a la población; para evitar conflictos; y para cumplir los mandatos del Poder Judicial;
- Política Federal, para intervenir cuando haya prueba de asociaciones criminales, como en el Polígono de la Marihuana en el Estado de Pernambuco;
- Incra, institución responsable de la Reforma Agraria y la colonización del país, para instaurar el proceso administrativo para implementar la Reforma Agraria;
- Ibama, para evitar daños al medio ambiente
- Ministerio de la Justicia, para intervenir para evitar la violación de los derechos humanos. Es responsable de la Policía Federal y colabora con la Justicia Estatal y Secretarias de Seguridad Pública de los estados;
- Ministerio del Trabajo, para abordar casos de trabajo esclavo y violación de derechos de los trabajadores;
- Funai, para cuando los conflictos de tierras involucran a poblaciones indígenas.

A partir de 1998, el Departamento de Conflictos Agrarios, que fuera substituido por la Audiencia en 1999, hace seguimiento de la pauta de reivindicaciones de los movimientos sociales. El seguimiento se realiza mediante denuncias enviadas y obtenidas por el Incra, el MDA, organizaciones sociales y por el sistema "Discar Paz y Tierra", que recibe llamadas telefónicas que realizan gratuitamente, los ciudadanos (Gráfico 19). El equipo técnico de la Audiencia, analiza estas informaciones y constituyen un insumo valioso tanto para prevenir conflictos como para orientar el proceso de negociación.

[9] El autor desea dejar constancia de que en las entrevistas realizadas no encontró ninguna afirmación que justificase cuestionar la calidad de las informaciones de la Audiencia.

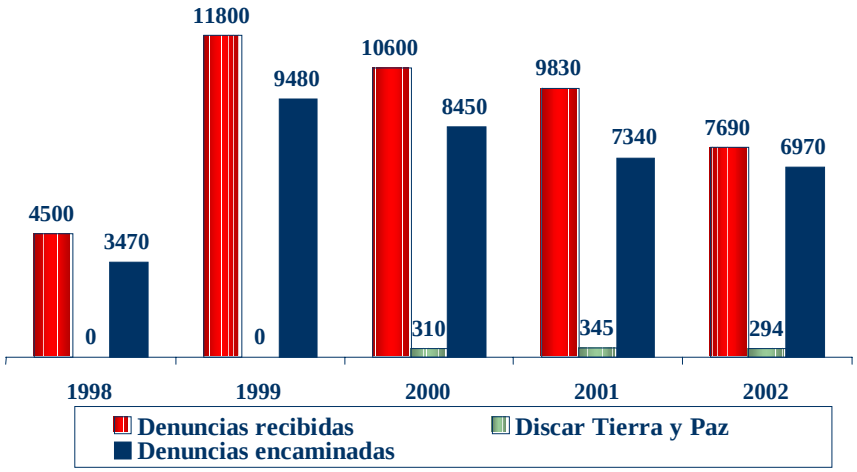
Cuadro 5: Instrucciones para la negociación de conflictos

- Portaría Interministerial 321/29 de abril del 89: Cómo lidiar con las invasiones u ocupaciones.
- Portaría Incra Nº 161, del 1° de marzo del 2000, crea el Sistema de Informaciones de Conflictos Agrarios
- Portaría Nº68, del 15 de abril de 2002 (MDA), crea el Comité Permanente de Seguimiento y Solución de Conflictos Agrarios.

La efectividad de la prevención no depende de la Audiencia, que no dispone ni de instrumentos ni de poder — y cuya función tampoco es la prevención — para responder a las reivindicaciones, que abarcan desde la implementación de asentamientos, obras de infraestructura, liberación de créditos hasta la prestación de servicios sociales, infracción de los derechos ciudadanos, salud, etc. Compete a la Audiencia enviar las informaciones a las instancias e instituciones que tienen competencia en cada área.

La Audiencia no dispone de infraestructura física ni de recursos humanos suficientes para desempeñar un papel más activo en el sentido de articular a las diversas instituciones para que respondan a las reivindicaciones, ni siquiera dispone de medios para hacer el seguimiento a las reivindicaciones que se atienden. Esta debilidad implica un riesgo evidente: el de la pérdida de credibilidad frente al público si los responsables de las acciones no le prestan la debida atención a las reivindicaciones y a los que reivindican. A pesar de la evidente debilidad institucional, la Audiencia viene desempeñando un papel importante no sólo en el sentido de explicitar sino también el de facilitar la respuesta a las reivindicaciones (ver Sección 0)

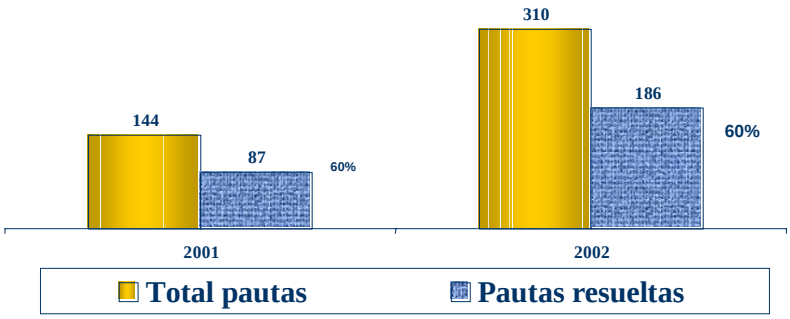
Gráfico 19: Seguimiento a las reivindicaciones de los movimientos sociales



La Audiencia participa activamente en las negociaciones con los movimientos sociales en situaciones de conflicto. En 2001, el número de conflictos fue de 144 casos y en 2002 el número subió a 310, y gracias a su participación y la de otras instituciones, en estos dos años prácticamente el 60 por ciento de las negociaciones se resolvieron positivamente (Gráfico

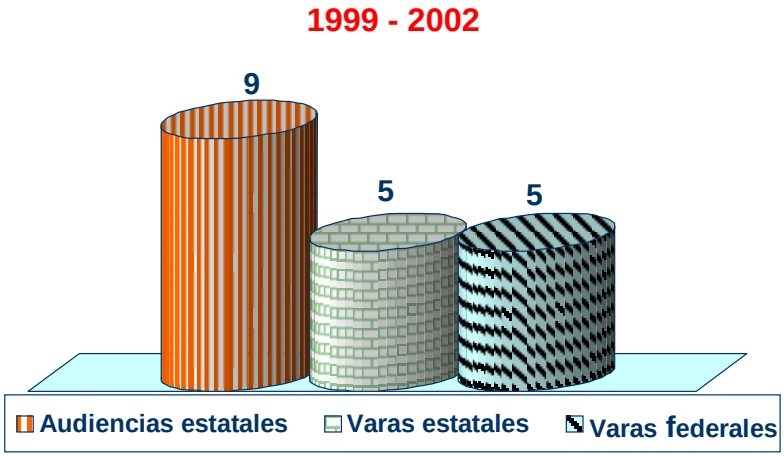
20). Parece innegable que la Audiencia ha jugado un papel importante, y en muchos casos, fundamental debido a que su intervención hizo viable la negociación misma.

Gráfico 20: Pautas reivindicatorias de los movimientos sociales



Otra actividad importante de la Audiencia Nacional ha sido estimular la creación de audiencias agrarias federales en los estados, audiencias agrarias estatales y varas agrarias federales y estatales. La labor de la Audiencia Nacional en este ámbito es principalmente de información y convencimiento puesto que la decisión de crear las audiencias estatales es de cada uno de los gobiernos de los estados. Desde 1999 se han creado: 9 audiencias estatales, 6 varas agrarias estatales y 6 varas agrarias federales.

Gráfico 21: Creación e instalación de audiencias agrarias estatales, varas agrarias estatales y federales



Varias razones básicas han facilitado la labor de la Audiencia Agraria Nacional en esta área. En primer lugar, la creación de mecanismos de manejo de conflictos de tierra es de interés de los gobiernos estatales. El público en general asocia los conflictos de tierra con el Gobierno Federal —a consecuencia del modelo de Reforma Agraria centralizador— y en la mayoría de los casos, los propios gobernadores responsabilizan de los problemas de tierras al Gobierno Federal —omitiendo que compete a los estados el papel de garantizar la seguridad pública, los derechos de propiedad y del ciudadano. Aun así, los conflictos ocurren en los estados y

en los municipios, y por más que las autoridades locales traten de transferirle la responsabilidad al Gobierno Federal, no existe manera de evitar desgastes políticos debido a los conflictos de tierras. Esto significa que los gobernadores y prefectos o alcaldes tienen interés en colaborar con el trabajo de la Audiencia, y por tal razón han apoyado, aunque a veces precariamente, la propuesta de creación de las Audiencias Estatales y de las Varas Agrarias Estatales y Federales.

En segundo lugar, la creación de mecanismos extrajudiciales de manejo, mediación y solución de conflictos también es de interés para los Tribunales de Justicia. Ya se mencionó que el Poder Judicial tiene dificultades para lidiar con situaciones de conflicto. No obstante, las decisiones que toman los jueces, en particular al decidir la devolución de posesión de inmueble ocupados o invadidos y /o al aceptar argumentos contrarios la realización de la inspección, provocan precisamente una parte de los conflictos (ver Sección 0). Las Audiencias Estatales son consideran instrumentos eficaces para hacer la intermediación entre las partes en conflicto y el Poder Judicial, y por tal motivo se han creado la partir de una cooperación entre el MDA/Incra y los Tribunales de Justicia de los Estados, y funcionan en las instalaciones de los Tribunales y en su nombre.

En tercer lugar, las secretarias de seguridad de los estados también tienen interés en recibir el apoyo de la Audiencia a fin de reducir la necesidad de intervención de la fuerza policial en los casos de conflicto.

En cuarto lugar, el éxito de algunas experiencias pioneras facilita el trabajo que realizan las audiencias. En el caso de las Varas Agrarias, la experiencia del Estado de Minas Gerais (ver Sección 0), uno de los pioneros en la creación de la Vara Federal y Estatal, se cita frecuentemente como ejemplo a seguir puesto que agilizó la actuación del Poder Judicial y contribuyó a la reducción y rápida solución de los conflictos de tierras en dicho estado.

En quinto lugar, el índice de conflictos ha sido atenuado debido a la fuerte actuación de los mediadores de conflictos agrarios en los estados y a la acción de la Comisión Nacional de Mediadores de Conflictos de la Audiencia Agraria Nacional, que interviene en todos los casos emblemáticos apoyándose en el principio de la negociación y recomendación de propuestas de solución a las instancias competentes.

En el período 2001-2002, la Audiencia Nacional organizó actividades de entrenamiento sobre prevención y mediación de conflictos de tierras, que se resumen en el Cuadro 2.

Cuadro 2: Capacitación sobre prevención y mediación de conflictos sociales en el campo

Oficinas	Número de Personas	
	1995-1998	1999-2002
1. Cartografía de diversos conflictos sociales en el campo.	90	
2. Entrenamiento a Empresarios Sociales (2001 y 2002)		203
3. Oficinas de Mediación y Prevención de Conflictos Agrarios		170
4. Foro Nacional de Prevención y Mediación de Tensiones Sociales		150
5. Entrenamiento para la Sala de Citación (2001 y 2002)		120

5.1.1 Institucionalidad de las audiencias

Tanto la Audiencia Nacional como las Audiencias Estatales tienen una institucionalidad frágil. La Audiencia Agraria Nacional era (y continua siendo) sólo un "nombre de fantasía"debido a que su existencia no consta ni en el organigrama del Ministerio de Desarrollo Agrario ni en el del Incra. En 1999, el propio Auditor Agrario Nacional, Desembargador nombrado,[10] ocupaba, desde el punto de vista formal, la función de Asesor del Ministro, debido a que no existía ni el cargo ni la función de Auditor Agrario Nacional. Se trata de una situación curiosa. Un funcionario, nombrado a un cargo que no existe, usando un título que tampoco existe en la estructura jurídica y organizacional del Ministerio, sin ningún poder legal para ejercer funciones que vagamente le fueron atribuidas como Auditor, pasa a actuar en todo el país, interviniendo en conflictos de tierras, estimulando la creación de Audiencias Estatales, movilizando instituciones, promoviendo reuniones, etc. Independientemente de las formalidades, encuentra eco para su "aceptación" y se impone como autoridad de hecho.

Es cierto que el Auditor, además de contar con su propia reputación, representaba el Ministro — y en ese sentido tenía poder delegado por el propio Ministro —, pero la situación es reveladora del vacío institucional que existía en dicha área. Posteriormente, el puesto de Auditor fue incorporado a la estructura de la Secretaria de Reforma Agraria del Ministerio, no obstante, en la actualidad, la Audiencia no figura en el organigrama del órgano.

La situación de las Audiencias Estatales no es diferente y en cinco estados sobre los cuales obtuvimos información ni el Auditor ni la Audiencia fueron formalizados como función ni como organismo público. No existe ni ley ni decreto de creación del cargo de Auditor ni que constituya formalmente la Audiencia, pero sí existe un convenio entre el Ministerio, el Incra y el Tribunal de Justicia del Estado que establece la Audiencia.

[10] *Desembargador* es el puesto más elevado de la carrera de juez de los Tribunales de Justicia de los Estados.

Los cargos de auditores estatales son honorarios, sin remuneración y los ocupan jueces, promotores nombrados y/o profesionales liberales como actividad de servicio a la sociedad. El puesto de Auditor como cargo honorario tiene sus ventajas y desventajas. La principal ventaja es que le otorga credibilidad al Auditor puesto que las partes no lo consideran persona que desempeña la función por interés propio. La desventaja es que como los Auditores son en su mayor parte, funcionarios jubilados, tienen otras actividades y no pueden dedicarse a tiempo completo al trabajo de la Audiencia.

La precariedad institucional se refleja en la propia capacidad de trabajo de las Audiencias. La Audiencia Agraria Nacional sólo tiene cinco funcionarios para realizar todas las actividades. En Mato Grosso del sur, la Audiencia sólo tiene una secretaria y ningún otro funcionario técnico permanente. En gran medida, la realización del trabajo depende de la colaboración de otras instituciones, en particular del Incra y del Tribunal de Justicia de los Estados. Todos los estados carecen de apoyo logístico para actuar con mayor eficacia puesto que las Audiencias dependen de la “buena voluntad” de otros órganos públicos.

De modo paradójico, el vacío institucional en el área de manejo de conflictos ha sido fundamental para asegurar tanto el “poder” del Auditor como la “buena voluntad” de las instituciones involucradas responsables de solucionar los conflictos agrarios. Como el trabajo y el éxito de la Audiencia es de interés para todos los actores e instituciones, todos colaboran en menor o mayor escala para darle prestigio al Auditor de modo que éste pueda ejercer la función.

Otro punto que muestra la fragilidad institucional es la dependencia de la persona del Auditor. Los propios actores involucrados en los conflictos afirman que es la persona —el Auditor— y no la institución, quien aporta credibilidad y legitimidad para actuar y promover las negociaciones. Es el Auditor quien tiene acceso a los ministros, gobernadores, secretarios de justicia, seguridad, instituciones de la sociedad civil como la CPT y la Orden de los Abogados del Brasil. Es el Auditor, y no la Audiencia, quien tiene mayor o menor capacidad de movilizar los recursos institucionales necesarios para el ejercicio de la función de la Audiencia. Es como si el Poder Judicial se hubiese reducido a la persona del Juez. Por al menos en esta fase inicial, la identificación de la Audiencia con la persona del Auditor parece haber sido positiva, en particular al facilitar el contacto con las demás autoridades, otorgándole poder y prestigio al cargo que facilitó la actitud de “buena voluntad” con relación al trabajo que se realizaba. En el mediano plazo dicha identificación podría ser negativa e incluso, un factor de mayor fragilidad.

Aunque identificada con la persona del Auditor, la Audiencia es una institución colectiva, integrada por representantes de los trabajadores, de los propietarios, de diverso organismos públicos y de muchas organizaciones de la sociedad civil. En realidad, la Audiencia puede funcionar precisamente por reunir a las partes en conflicto y a todas las instituciones y actores relevantes en la solución de conflictos. En gran parte de los estados la Audiencia asume la siguiente composición (ver Cuadro 4):

- Auditor Nacional o Estatal;
- Representante de los propietarios;
- Representantes de los movimientos sociales;

- Representantes de la Sociedad Civil:
  - Orden de los Abogados del Brasil
  - Comisión Pastoral de la Tierra
  - Organizaciones de Defensa de los Derechos Humanos

- Representantes del Gobierno Estatal:
  - Secretaría de Justicia
  - Secretaría de Seguridad
  - Órgano estatal de tierras
  - Secretaría del Medio Ambiente

- Representantes del Gobierno Federal
  - Incra
  - Ministerio de Justicia
  - Procuraduría
  - Ibama

- Representantes del Poder Judicial Federal y Estatal.

Otro elemento que revela la fragilidad institucional de las Audiencias es la ausencia de representantes de varias de estas instituciones en las reuniones así como la elevada rotación de los propios representantes, factores que debilitan a la institución y dificultan el trabajo – que muchas veces tiene que retroceder en puntos ya decididos anteriormente porque el nuevo representante no está informado o no está de acuerdo. Esto indica que aunque el trabajo de las Audiencias sea relevante para los gobiernos estatales, el gobierno no le da siempre el *status* ni la importancia debida. Algunas personas entrevistadas afirmaron que siempre van donde el auditor que está desocupado y que las autoridades sólo se hacen presentes en los momentos de crisis aguda. Definitivamente, esto limita la acción de la Audiencia.

En suma, la autoridad de la Audiencia depende de la "autoridad" moral del Auditor y el poder del mismo se sustenta en el interés de los estados, tribunales y hasta de aquellos directamente involucrados en evitar que se pierda el control de la situación. Como el Tribunal de Justicia y el MDA/Incra nombran al Auditor, su cargo tiene *status*, lo que es importante para el ejercicio de las funciones. Obviamente, ganarse la confianza de las personas interesadas es condición *sine qua non* para el ejercicio de la función, pero esta confianza es frágil y dependiente de cada acuerdo que no sea enteramente satisfactorio para las partes.

5.2 Instrumentos de Acción de las Audiencias

La Audiencia no tiene muchos instrumentos propios de acción. Se trata de un consejo que cuenta con la participación de representantes de los propietarios de tierras, trabajadores sin tierra, del Estado y de la sociedad civil en general, de un centro de negociación y coordinación de acciones de varios órganos e instituciones públicas, privadas y no gubernamentales que intervienen y participan en los conflictos y en la búsqueda de soluciones.

El principal procedimiento de las Audiencias es la audiencia pública de conciliación, que reúne a todos los actores en la mesa de negociación. Estas audiencias, tienen ciertas formalidades y siguen un rito propio y muchas de ellas se llevan a cabo en los propios tribunales de justicia. Según varios entrevistados, la formalidad y el ritual son importantes tanto para "mantener la autoridad" como para permitir el diálogo entre las partes.

Las audiencias juegan el papel de promover el diálogo directo entre las partes en conflicto. Es importante recordar que en un país como el Brasil, caracterizado por una profunda inequidad social y económica, existe una fuerte asimetría de poder y de ciudadanía entre los trabajadores sin tierras y los terratenientes. Es cierto que la organización de los trabajadores en movimientos sociales disminuye esa asimetría, pero en el caso de los conflictos agrarios, los terratenientes siguen siendo la parte más fuerte, que se presenta como defensora de la ley y del orden público, en oposición al movimiento social, al que tanto la prensa como los propietarios presentan como "transgresores" de la ley. Una de las funciones más relevantes de las Audiencias es justamente eliminar la asimetría del poder entre propietarios y trabajadores sin tierra, restableciendo de esa forma, el principio constitucional de la ciudadanía y de la igualdad de todos ante a la Ley.

En las audiencias, cada parte expone su punto de vista, sus reivindicaciones, sus condiciones para resolver el problema, exigencias, etc. Se hace una discusión en torno a cómo conciliar y cómo atender a las reivindicaciones del movimiento social con los derechos de los propietarios. La audiencia es importante y eficaz para solucionar los conflictos de forma ágil y definitiva porque en ella participan todas las instituciones relevantes que tienen un papel en la solución del conflicto. Cada institución está en condiciones de evaluar la posibilidad de atender a las reivindicaciones, explicitar las dificultades y proponer o buscar alternativas. Esto hace posible que durante las audiencias, se promueva – sin necesidad de consultar a terceros—la legalidad o viabilidad técnico-jurídica de las propuestas en discusión.

El contenido y los objetos de conflictos llevados a las audiencias son variados, pero sin duda, el tema principal se relaciona con la ocupación o invasión de inmuebles rurales. Las discusiones giran alrededor del desalojo de las propiedades y del asentamiento de las familias invasoras. Desde su creación, las Audiencias han manejado un conjunto de problemas, desde la presencia de *jagunços* (pistoleros contratados por los propietarios) en las haciendas que amenazan a los sin tierra; la ocupación "pacífica" de propiedades; los daños ambientales ocasionados por la ocupación (desmonte de áreas de reserva ecológica y ambiental, producción de basura, condiciones sanitarias, etc.); la pérdida de cultivos en la desocupación de la propiedad; las menazas y el abuso físico hacia los sin tierra; la restricción de la libertad de "ir y venir" de los empleados y moradores de las áreas ocupadas o invadidas; la ocupación de carreteras, espacios y edificios públicos; las reivindicaciones relacionadas con la implementación de políticas públicas como crédito, asistencia técnica, educación y sanidad.

El éxito de la negociación depende de la autoridad personal del Auditor y de la capacidad de la Audiencia para contribuir a la solución de los problemas. No obstante, la acción de la Audiencia depende de las acciones de otras instituciones, y todas las solicitudes, intimaciones y convocaciones quedan en las manos de otras autoridades, ante las cuales la Audiencia no tiene ningún poder ni autoridad. Entonces, la eficacia de Audiencia depende de la buena o mala voluntad de las instituciones y autoridades que tienen instrumentos para viabilizar los acuerdos. Por esta razón, los procedimientos de la Audiencia al igual que la

oportunidad de sus acciones están estrechamente vinculadas a los procedimientos y el tiempo de otras instituciones, que en general son lentas, tales como el Incra y la Justicia.

A continuación se indican algunos factores relevantes para el éxito del proceso de negociación:

(i) **Expropiar, asentar y desalojar: la triade de la negociación**. El objetivo central de los trabajadores es el asentamiento y el de los propietarios es conseguir que se desocupen sus tierras. La posibilidad de asentar a los trabajadores, en la hacienda ocupada o en otra sitio, es fundamental para el trabajo de la Audiencia. En ese sentido, la expropiación y el asentamiento son las principales "monedas de intercambio" que se utilizan en el proceso de negociación.

(ii) **Presión de usar a la policía**. Aún cuando una de las principales preocupaciones de la Audiencia es precisamente evitar el uso de la fuerza policial en los conflictos agrarios –la cual es reconocidamente ineficaz para manejar y solucionar los problemas agrarios—en muchos casos, la posibilidad real de la intervención policial ha funcionado como argumento eficaz en la mesa de negociación. La moneda de intercambio en tales casos, era justamente lograr la paralización de la acción policial para el desalojo de las propiedades autorizada por la Justicia.

(iii) **Apoyo a las familias acampadas**. Otro punto es la provisión de servicios sociales tales como cestas básicas de alimentación, medicamentos, lonas, prestación de asesoría jurídica a las familias mientras esperan la solución final —que es siempre el asentamiento.

(iv) **Asegurar prioridad para asentar a los ocupantes**. En la "Reforma Agraria por conflicto", la ocupación de tierras funciona como mecanismo de presión sobre el gobierno y como mecanismo de selección de los beneficiarios. En muchos casos, diferentes grupos de movimiento social se disputan el "derecho" de asentar a sus militantes en determinada área. En ese contexto, los diversos grupos organizados se disputan la prioridad de asentar a sus miembros. En algunos casos, los compromisos que se asumen sobre tal punto rompen cualquier criterio de selección de los beneficiarios por parte del poder público. Otro problema surge cuando los grupos que pierden la prioridad no aceptan el acuerdo y promueven nuevas ocupaciones o invasiones para asegurar el derecho de asentamiento.

(v) **Condiciones del desalojo e instalación en un nuevo campamento**. En muchos casos de desalojo de inmuebles ocupados o invadidos, un punto importante en las negociaciones se refiere a las condiciones para el desalojo. Es decir, el movimiento no se opone a desalojar la tierra, pero la disputa es sobre las condiciones del desalojo. En algunos casos, los invasores han cultivado la tierra y exigen indemnizaciones para abandonar sus cultivos antes de la cosecha. En otros casos, demandan garantías del propietario sobre la preservación de sus cultivos y de acceso a la propiedad para realizar la cosecha. En un tercer caso, el movimiento social solicita ayuda para mudarse a otro sitio e incluso para establecer un nuevo campamento.

(vi) **Intervención en procesos de expropiación en progreso**, en general se interviene para acelerarlos.

(vii) **Permanencia pacífica en el inmueble ocupado o invadido**. En muchos casos la negociación ocurre en torno a la permanencia de los invasores en el inmueble ocupado o invadido con la anuencia del propietario. La permanencia puede ser por sólo algunos meses, el tiempo suficiente para cosechar cultivos sembrados, para esperar la expropiación en el mismo inmueble ocupado o invadido o en otro inmueble plausible de expropiación.

(viii) **Intervención junto al Poder Judicial** con el objeto de agilizar procesos en trámite ante la justicia o para acompañar el proceso de devolución de posesión y evitar la intervención de la fuerza policial.

(ix) **Garantías de respecto de los derechos humanos y preservación del patrimonio de los inmuebles ocupados**.

(x) **Recursos de crédito, obras de infraestructura y asistencia técnica**. Debido al crecimiento del "nuevo conflicto" se observan negociaciones alrededor de temas relacionados con el crédito, la asistencia técnica, los compromisos relativos a la implantación de obras públicas, la demarcación de fincas y la implantación de infraestructura.

La acción del Incra es esencial para el éxito del trabajo de las Audiencias y los datos recopilados indican que la colaboración entre las audiencias y superintendencias del Incra ha sido muy estrecha y positiva. Sin embargo, el Incra tiene algunas dificultades con respecto a limitaciones de orden operacional y financiero para cumplir sus funciones como institución responsable de las expropiaciones y de la implantación de los asentamientos. La actuación del Incra se encuentra constreñida por reglas de procedimientos, burocracia, limitados recursos financieros, etc. que dificultan la ágil ejecución de las acciones necesarias para anticipar y superar conflictos. Además, las acciones del Incra dependen no sólo de decisiones de la Justicia sino del mismo Presidente de la República, quien decreta las expropiaciones. En esas condiciones, es muy difícil hacer acuerdos o implementar los acuerdos firmados en las audiencias de conciliación que promueven las Audiencias.

No obstante, vale la pena indicar que las medidas tomadas últimamente han aumentado la eficiencia operacional del Incra al igual que su capacidad de intervención en conflictos. El Decreto Ley Nº 2.614 del 3 de junio de 1998 – que modifica al Decreto Nº 433 de 1992—le autoriza al Incra adquirir tierras en el mercado para fines de Reforma Agraria. En varios casos el Incra ha facilitado acuerdos mediante la adquisición de tierras que eran objeto de conflictos, como por ejemplo en Sao Paulo. Obviamente, esa posibilidad es limitada y está sujeta a la disponibilidad de recursos presupuestarios del Incra. Por otra parte, la participación del Incra en las audiencias públicas de conciliación –realizadas por las Audiencias o por el Poder Judicial—y en particular, la autorización para realizar acuerdos en la Justicia, han facilitado grandemente la conciliación de las partes en conflicto.

5.3 La experiencia de los Tribunales de Justicia[11]

La intervención del Poder Judicial en los procesos de resolución de conflictos agrarios ha sido objeto de mucha controversia. Por un lado, el movimiento social argumenta –no sin razón—que el Poder Judicial ha sido un instrumento de protección de los intereses de los propietarios y que en muchos estados, contribuye directamente a mantener el clima de impunidad que caracteriza al campo. (Ver CPT, Cuadernos de Conflictos Agrarios).

Independientemente de este juicio y de cualquier otro juicio de valor, es necesario reconocer que por su propia naturaleza, el Poder Judicial, protector de la legalidad, tiende para ser el Poder más conservador de la República. En consecuencia, la intervención de la Justicia en los conflictos de tierras en el Brasil está condicionada por el marco legal dentro del cual actúa. Dicho marco legal –especialmente cuando se interpreta conservadoramente—no ofrece los instrumentos adecuados para el funcionamiento eficiente de la Justicia en los conflictos agrarios. Se pueden destacar dos razones básicas para ello: las contradicciones en el ámbito de la legislación agraria y el rito procesal demasiado largo y complejo como para responder a las situaciones de conflictos sociales. Los ejemplos mencionados son suficientes para ilustrar el tema del tiempo. A continuación indicamos brevemente la controversia en la interpretación de la ley.

La Constitución Federal en su Artículo 5 establece claramente el principio de la propiedad privada. La tradición del derecho brasileño la confunde con la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789 que ha sido incorporada a la Constitución de los Estados Unidos de América y que manifiesta: “la propiedad es un derecho sagrado e inviolable y nadie puede ser de privado de él, excepto que la conveniencia pública, probada legalmente, así lo exija, y evidentemente, bajo la condición de una justa y previa indemnización”. (Artículo 17 del Declaración de los Derechas del Hombre, 26 de agosto de 1789).”

El Artículo 5 de la Constitución brasileña manifiesta: Todas las personas son iguales ante la ley, sin distinción de ninguna naturaleza, y tanto a los brasileños como a los extranjeros residentes del país, se les garantiza la inviolabilidad del derecho a la vida, la libertad, la igualdad, la seguridad y la propiedad bajo los siguientes términos:

> XXII – el derecho a la propiedad se encuentra garantizado;
> XXIII – la propiedad observará su función social.”

Es cierto que la Constitución garantiza el derecho a la propiedad privada, pero al mismo tiempo establece que la propiedad debe satisfacer su función social, de acuerdo con los requisitos definidos en la propia Ley Constitucional (Artículo 186 de la Constitución). También establece que las propiedades que no satisfacen su función social podrán ser expropiadas para fines de la Reforma Agraria y que las propiedades productivas no pueden ser expropiadas.

Aunque para la persona común, no especializada en leyes, el texto constitucional parezca claro al condicionar la soberanía de la propiedad privada al cumplimiento de su función

[11] El argumento de la sección ha sido un tema recurrente en las entrevistas realizadas. El autor no es especialista en temas jurídicos y alerta a los lectores sobre la simplificación de un tema complejo, que es objeto de numerosas polémicas y libros escritos por especialistas.

social, lo cierto es que este punto ha sido, y sigue siendo, objeto de conflictos y polémicas en el ámbito del Poder Judicial. Por un lado, como se mencionó anteriormente, se encuentran los propietarios legítimos de propiedades que requieren la protección contra la ocupación o invasión de sus tierras y por el otro, se encuentra el movimiento social, que justifica la ocupación o invasión de tierras sobre la base de la función social de la propiedad.

Los propietarios argumentan que la propiedad es un derecho constitucional, garantizado por el Artículo 5º de la Constitución y que en consecuencia, debe ser defendido por quien legalmente lo posee y por la apropiada jurisdicción brasileña. De acuerdo con esta perspectiva, el acto de ocupación o invasión ilegal de un bien se considera un delito y el agente legal debe ejercer su poder, aplicar la ley y castigar a los infractores. Además, la Constitución considera el derecho de la propiedad como uno de los derechos y las garantías básicas del ciudadano. Entonces, si la propiedad es un derecho fundamental del hombre, no puede ser violada por otros hombres, lo que si sucediera, sería una infracción jurídica" (Morais, s/d, 2).

Bajo estos términos, cualquier ocupación ilegal se considera un delito y como tal debe ser castigado. Esta sigue siendo la interpretación que la mayoría de los jueces brasileños hace del texto legal. Según Fábio Comparato, citado por Morais, "la mayor parte de nuestros jueces continúa juzgando rutinariamente, como si no existiera la Constitución en este país o como si las declaraciones de los derechos del hombre fueran meras declaraciones retóricas para ornar los discursos de fines de año. Siguen aplicando a ciegas los dispositivos del código civil sobre la propiedad privada o los del código de proceso civil en las acciones posesorias, sin darse cuenta que esos dispositivos fueron revocados a partir de la Constitución de 1934—que consagró por primera vez en nuestro derecho, el deber del uso de la propiedad privada en función de las necesidades sociales." (Fábio Comparato, citado por la Morais, s/d).

Es evidente que se trata de una polémica capciosa porque es cierto que al ocupar o invadir ilegalmente una propiedad, el movimiento social busca hacer justicia con sus propias manos —una actitud reprochable en los regímenes democráticos— puesto que incluso cuando la propiedad es improductiva, es función del Poder Público y no del movimiento social, decidir sobre ese punto luego de haber observado todos los pasos previstos en la ley. No obstante, no se puede hacer caso omiso de la realidad, y ésta, según se indicó antes, es que las diversas instituciones públicas todavía no tienen suficiente agilidad para satisfacer las funciones que la Constitución Federal les asigna. Tampoco se puede ignorar que los pasos previstos en ley favorecen la parálisis y que las familias que luchan por su derecho a la tierra para su supervivencia no están en condiciones de esperar las acciones del sector público. Lo más probable es que sin la presión social, los trabajadores sin tierra se quedarían, al igual que Vladimir y Estragon, los personajes de Samuel Becket, esperando a Godot.

Además, es cierto que equiparar a los militantes del movimiento social con delincuentes o la simple determinación de la devolución de la posesión de la propiedad a su propietario no es una solución para el problema social que motiva la ocupación o invasión de tierras. Muchas veces, el reintegro de la posesión ni siquiera soluciona el problema individual del propietario porque el mismo grupo u otro grupo de trabajadores sin tierra vuelve a ocupar o invadir su tierra. Por otra parte, en muchos casos, como ya se mencionó, el proceso de devolución de la posesión aumenta el conflicto, en especial cuando se requiere el uso de la fuerza policial para ejecutar la diligencia del juez. Aparte de los riesgos de confrontación violenta entre el

movimiento social y la fuerza policial, el desalojo policial es más costoso y no soluciona el problema puesto que en la mayoría de los casos los trabadores vuelven a ocupar la misma área u otra área vecina.

Debido al riesgo de conflictos sangrientos entre el movimiento social y la policía, los estados evitan enviar a la fuerza policial a ejecutar diligencias judiciales de devolución de posesión de propiedades ocupadas o invadidas. Por su lado, los propietarios solicitan la intervención federal en el estado para el cumplimiento de las sentencias judiciales. Aunque el gobierno federal no ha llevado a cabo ninguna intervención recientemente, la petición de intervención federal funciona como elemento de presión sobre el estado y sobre el propio gobierno federal para buscar una solución que elimine la situación de ilegalidad generalizada que ha generado la sentencia de la Corte Superior determinando la intervención. El gobierno del estado no cumple la ley, el gobierno federal no ejerce su función y tanto el Poder Ejecutivo Federal como el Estatal desobedecen las decisiones de los tribunales.

Todo esto crea la necesidad de cambiar la visión privatista de la propiedad de la tierra—que no toma absolutamente en cuenta la función social de la tierra ni la diferencia entre el abuso ilícito de posesión infligido al propietario privado por otro, ni tampoco considera que el movimiento social utiliza la ocupación de tierras como mecanismo de presión política para la realización de la Reforma Agraria prevista en la misma ley constitucional.

En realidad, un número cada vez mayor de juristas ilustres defiende esta tesis y un número similar o mayor de jueces la acogen. De acuerdo con esta perspectiva, la propiedad no se puede considerar un derecho-fin “sino un derecho-medio” (Fábio Comparato, citado por Morais, s/d) y en ese sentido, el derecho absoluto de propiedad totalmente inviolable no se correlaciona con la sujeción de la propiedad a su función social.

Según el juez federal Weliton Militão dos Santos, “... los casos de ocupación o invasión de propiedades por grupos masivos de trabajadores sin tierra, ilustran el Derecho de la Propiedad interpretado desde el punto de vista publicista del derecho y no del derecho privado que incluso en la actualidad considera el derecho de propiedad como absoluto”. El mismo juez, citando a Ismael Marinho Falcão considera que “...la propiedad no es un derecho sino una función social. El propietario, es decir, el poseedor de una riqueza, tiene, por el hecho de poseer esta riqueza, una ‘función social’ que satisfacer. Mientras satisface esta misión, sus títulos de propiedad están protegidos por la ley, pero si no los satisface, es legítima la intervención del gobierno. En consecuencia, se observa que el concepto de la función social está directamente vinculado al concepto de trabajo”.

El mismo juez, al discutir sobre el origen de la acción de posesión, reconoce que en este campo han ocurrido “contundentes” batallas y que “esas acciones representan un verdadero bálsamo para los propietarios de tierras ocupadas por grupos masivos de trabajadores agrícolas sin tierra. En realidad, a los trabajadores se les considera, con muy raras excepciones, como simples invasores, dentro de una visión privatista del derecho”. Con base en largas discusiones doctrinarias y en la opinión de algunos de los autores más renombrados, concluye que “aún cuando la gran propiedad improductiva sea ocupada por trabajadores sin tierra”, no es posible admitir que la ocupación de la tierra improductiva por los grupos masivos se trate como ‘invasión’ y que a los ‘invasores’ se les aplique el derecho penal.

Es cierto que la visión publicista del Derecho Agrario representa un avance hacia la conciliación, pero es necesario indicar que el simple rechazo a la solicitud de devolución de la propiedad en casos de ocupación o invasión de inmuebles por parte los trabajadores sin tierra no conlleva, por sí sola, a la solución del conflicto agrario. Por otra parte, la generalización de este juicio implicaría transferirle al movimiento social la capacidad de evaluar y decretar la improductividad de la propiedad; esto equivaldría a sancionar el "derecho de ocupación"de la propiedad antes e independientemente de la evaluación del poder público sobre el cumplimiento de la función social. El Estado ya no sería el responsable de la comprobación de la ley sino el mismo movimiento social. La difusión de esta visión podía estimular nuevas ocupaciones y en vez de calmar conflictos podría aumentar la tensión entre propietarios y trabajadores, con graves consecuencias. La clave aquí es encontrar el equilibrio justo entre los derechos de los propietarios y los derechos de los trabajadores sin tierra. Definitivamente, esto no es tarea sencilla.

Por su parte, la Medida Provisoria Nº 2.027 tenía como objetivo principal restringir las ocupaciones que parecían aumentar a medida que el Poder Judicial se mostraba débil para hacer cumplir la ley, tanto bajo la interpretación privatista como la publicista. Además, esta debilidad parecía estimular la reacción de los propietarios, quienes también en número creciente, pasaron a tomar iniciativas privadas para "defender sus propiedades" y prevenir ocupaciones. Los informes de la CPT y de la policía están colmados de historias sobre los excesos cometidos por los empleados de compañías de seguridad privadas contratadas por los propietarios para "defenderse" de invasiones.

La visión publicista del Derecho Agrario, que prevalece actualmente, sólo contribuye a reducir los conflictos agrarios en la medida que, antes de tomar la decisión drástica de "expulsar a los invasores en nombre del derecho a la propiedad privada", o de "garantizar la ocupación de la propiedad legítima y legal", abre espacio y tiempo para la negociación entre las partes en conflicto, para la tentativa de conciliación, y al mismo tiempo, crea condiciones para que las demás instituciones públicas involucradas en los conflictos tomen las medidas necesarias para solucionarlos o desarmarlos sin violar los derechos humanos ―ya sea de los trabajadores o de los propietarios.

Las Audiencias Agrarias –como organismos auxiliares del Poder Judicial—actúan en este espacio de negociación. Pero se debe notar y reconocer que el mismo Poder Judicial está desarrollando mecanismos propios más adecuados para manejar conflictos agrarios. Entre ellos se encuentran la creación de tribunales agrarios especializados (*varas* agrarias) y las audiencias de conciliación en los procesos judiciales relacionados con los conflictos de tierras.

5.4 Audiencias de los Tribunales (Varas) Agrarios y de las audiencias de conciliación en procesos de Expropiación, Devolución Posesoria y Acciones Reivindicatorias

La Constitución Federal prevé la creación de *varas* (tribunales) federales y estatales especializadas en el tratamiento de cuestiones agrarias. La ventaja de la *vara* agraria es apresurar los procedimientos, dándoles curso y solución más rápida. La experiencia principal es la creación de la *vara* agraria en el estado de Minas Gerais en junio de 2002. La *Vara Agraria* está vinculada al foro de la capital del estado, pero en realidad, se ha constituido como justicia itinerante, que se moviliza al lugar del conflicto a fin de facilitar su solución. La presencia del juez agrario en el lugar del conflicto, junto con todos los representantes de

las instituciones y actores involucrados, contribuye a reducir los conflictos en el estado de Minas Gerais así como para acelerar la negociación y el juicio de los conflictos de la tierra en el tribunal de apelación de la corte del estado.

Cuando fue creada, la *vara* agraria encontró 141 conflictos, en 17 regiones y 86 municipios del estado de Minas. En esos conflictos participaban 17 grupos de trabajadores sin tierra y 11 mil familias. Desde septiembre de 2002 hasta junio de 2003, el juez agrario realizó 59 audiencias de conciliación, relacionadas a 106 procesos en trámite en el tribunal del estado y ha logrado el acuerdo definitivo en 95 por ciento de los procesos—en un plazo extremadamente corto si se compara con el plazo "normal". Además de reducir el tiempo del proceso, la presencia inmediata del juez agrario en las zonas de conflicto ha disminuido la tensión en el campo y en las audiencias de conciliación los propietarios y los trabajadores han logrado acuerdos novedosos, fruto del espíritu de conciliación que se establece por medio de ese mecanismo. Uno de los casos más interesantes es un acuerdo de arrendamiento de la propiedad ocupada o invadida a los trabajadores rurales por un período de 3 años –el tiempo necesario para el asentamiento definitivo de las familias en un inmueble que el Incra expropiará. En otro caso, el propietario cedió parte de la propiedad en comodato, sin costo para los trabajadores. Los trabajadores se comprometieron a respetar la propiedad y a desocuparla pacíficamente al final del período y los propietarios a respetar los derechos de los trabajadores. Esos acuerdos se hacen bajo la supervisión del juez y el Poder Judicial es el garante del acuerdo.

El objetivo de la audiencia de conciliación es apresurar la solución definitiva del conflicto. En el caso de procesos de expropiación y devolución de la propiedad, su objetivo es lograr la transferencia pacífica y definitiva de la propiedad al Incra o a su legítimo propietario. Recién en 1996, mediante la Ley Complementaria del Rito Sumario, Nº 88 de 1996, que modifica a la Ley Complementaria Nº 76 de 1993, se otorgó la posibilidad de realizar audiencias de conciliación en procesos de expropiación. Esta ley le autoriza al juez solicitar audiencias de conciliación, dentro de un plazo de 10 días de la citación inicial del procedimiento judicial. En la audiencia el juez escucha a las partes y a la procuraduría pública y propone la conciliación. Una vez que se haya logrado un acuerdo, el juez lo transforma en sentencia judicial con validez y vigor de ley. (Santos, 2001, 266).

Sin embargo, hacer funcionar eficazmente a las audiencias de conciliación no ha sido tarea fácil. Su funcionamiento supone que los participantes, en especial los representantes de los organismos públicos, estén debidamente autorizados y tengan poder para negociar y firmar los acuerdos en la misma audiencia. Éste no era el caso de los abogados del Incra que debían consultar a Brasilia sobre los acuerdos, lo que hacía difícil la ágil conclusión de los acuerdos. También requiere un cambio en la cultura de los procuradores del estado, quienes siguen la tradición de litigar hasta la última instancia judicial y no la de buscar un acuerdo y conciliación anticipada. En el Derecho Administrativo brasileño es sólida la práctica del litigio judicial y de agotar todos los instrumentos y posibilidades procesales de solución de la disputa. Esa tradición se basa en el intento de evitar la conducta corrupta de los funcionarios públicos, quienes hacen acuerdos con agentes privados que van en perjuicio de los intereses públicos. En ese contexto institucional, realizar acuerdos también implica riesgos para los responsables, que son vulnerables a acusaciones, a veces frívolas y sin fundamento objetivo o legal, de haber realizado actos de administración pública irregulares. Esto explica la razón de que aún en la actualidad, muchos jueces prefieren evitar las audiencias de conciliación

que podrían decidir con poca burocracia y mayor rapidez los conflictos que llenan los estantes de los tribunales.

Al respecto, los casos de la Justicia Federal y de la Vara Agraria de Minas Gerais son notables. Tanto el número de procesos pendientes en el tribunal federal y en el tribunal agrario del estado como el tiempo del litigio se han sido reducido considerablemente. Además, la solución de los conflictos han permitido una gran reducción en el costo de la expropiación. Según Luiz Pimenta, ex Director de Política Fundiaria del Incra (Reydon, 2000, 24), la adopción de audiencias de conciliación en el tribunal federal en el Estado de Minas Gerais logró acuerdos en el 50 por ciento de las demandas judiciales, con un ahorro substancial de los recursos del erario público. El promedio de aumento del valor de la tierra en los acuerdos, con relación a la evaluación inicial del valor de la propiedad realizada por el Incra era del 8,85 por ciento en el total de procesos del período 1997-99 (122 procesos), mientras que el promedio de aumento en los procesos que concluyeron mediante sentencias judiciales sin acuerdo entre las partes fue superior al 220 por ciento. Esto quiere decir que una propiedad evaluada inicialmente en R$100.000, expropiada mediante acuerdo en la audiencia de conciliación, le ha costado al Tesoro Público R$108.800 y su transferencia definitiva al Incra se ha realizado en pocos meses. Otra propiedad, con el mismo valor, al final del proceso de litigio judicial, le habrá costado al Tesoro Público R$320.800 y la transferencia de la propiedad al Incra habrá tardado varios años. Se debe recordar que el Incra no puede transferir el título de propiedad a la familia asentada antes de concluir la acción final de expropiación. Sin el título, los asentados no pueden buscar crédito en el mercado y siguen dependientes del crédito público. Entonces, no se emancipan y como el estado no tiene recursos para conceder crédito a todos los beneficiarios sin título de propiedad, en la práctica promueve un racionamiento de crédito que al final perjudica a todos porque el monto del crédito no es suficiente para atender a las necesidades de las familias.

No obstante, es cierto que durante los últimos años, la crisis de la agricultura y la caída del precio de la tierra facilitaron la realización de los acuerdos porque muchos propietarios, deseosos de vender sus tierras, estaban inclinados a negociar y hacer acuerdos con el Incra. Independientemente de las condiciones más o menos favorables, tanto la experiencia del estado de São Paulo (Sección 0) como la de Minas Gerais confirma que el Poder Judicial puede asumir un papel más eficaz en la reducción de los conflictos de tierra. Para lograrlo es necesario asumir el papel del Poder Conciliador y superar su tradición burocrática y formalista. Sin embargo, la acción de conciliación depende de la convergencia de acciones y de la capacidad de las demás instituciones públicas para asumir, firmar y llevar a cabo acuerdos logrados en el ámbito de la Justicia. Y así, el costo de los acuerdos es más bajo que el del conflicto y del litigio, y se producen mejores resultados para todos.

CONCLUSIONES

Al examinar los orígenes históricos y las causas recientes de los conflictos de tierras en el Brasil, se ha observado que a partir de los años 80 crecieron grandemente para disminuir a finales de los años 90 a consecuencia de una serie de medidas que toma el gobierno durante el período 1995-2002. Estas medidas han agilizado el proceso de expropiación de tierras y le han permitido al gobierno responder de manera más efectiva a la presión ejercida por el movimiento social y por los conflictos de tierra.

Hemos argumentado que el detonador del conflicto agrario contemporáneo es, junto con la pobreza rural, la falta de alternativas de ocupación y subsistencia para las familias de trabajadores rurales que en los años 90 fueron expulsados del campo a consecuencia de la crisis de la agricultura familiar y de la reestructuración productiva de varias cadenas del agro-negocio. En ese contexto, el acceso a la tierra—objetivo inmediato de los trabajadores sin tierra—se presenta como una de las pocas alternativas de inserción ciudadana en la sociedad brasileña.

Hemos indicado que la Reforma Agraria va mano a mano con el conflicto de tierras, y que en ese sentido es que hablamos de Reforma Agraria por conflicto. En la realidad, el motor de la Reforma Agraria brasileña en el período reciente ha sido el conflicto social y la presión política ejercida por los movimientos de trabajadores sin tierra. El conflicto determinó el ritmo, los beneficiarios y la ubicación de la reforma, y transformó al Incra y otras instituciones públicas en cuerpos de bomberos agrarios, que corrían de un lado a otro a apagar incendios, sin ninguna posibilidad de planear acciones preventivas que hubiesen podido, si se hubiesen planeado y ejecutado, evitar la ocurrencia de los conflictos.

La organización y fortalecimiento político del movimiento de trabajadores sin tierra han determinado un cambio en la naturaleza de los conflictos agrarios. En realidad, el análisis ha comprobado el desplazamiento de los conflictos al plano político y la disminución de la violencia contra el individuo—que ha sido una característica histórica de los conflictos agrarios entre propietarios de tierras y trabajadores rurales aislados y poco organizados—en particular en las áreas de la frontera agrícola. El núcleo es la lucha por la tierra y a partir del año 2000, se observa el crecimiento de movilizaciones y presiones relacionadas con las políticas públicas en general, y en especial en relación con el cumplimiento del llamado pasivo de la Reforma Agraria —obras de infraestructura, créditos y prestación de servicios.

En este documento se hacen notar las dificultades que enfrentan las instituciones públicas para responder, ágil y eficientemente, a los conflictos de la tierra. Incluso hemos argumentado que en muchos casos, el simple uso de la ley ha alimentado los conflictos, y que debido a la falta de mecanismos de gestión y de negociación entre trabajadores y propietarios, las ocupaciones o invasiones de tierra adquirieron una carga conflictiva, con consecuencias trágicas en muchos casos, que quizá no les correspondían y que, se hubieran podido evitar con medidas sencillas de negociación entre las partes.

La evaluación de los mecanismos de manejo de conflictos, tanto en el ámbito del Ministerio del Desarrollo Agrario y de los Estados como en el ámbito del Poder Judicial, confirma la necesidad de establecer, consolidar y reforzar los canales de negociación entre los actores y las instituciones que participan, directa o indirectamente, en los conflictos de tierras, y de las soluciones para los conflictos. La evaluación del trabajo de manejo de conflictos realizado por las Audiencias Agrarias ha demostrado que su éxito se basa en el hecho de que la solución de los conflictos es de interés general. O sea, las Audiencias no tienen “poder formal”, pero sí tienen el poder derivado del interés de los actores del conflicto en superar la situación de pugna.

Al Estado le interesa prevenir las consecuencias sociales del conflicto y evitar la situación de ilegalidad y controversia institucional creadas por los conflictos. A los gobiernos les interesa tanto evitar como solucionar conflictos a fin de reducir el costo político e institucional en que incurren por no ejecutar sus funciones, no cumplir la ley que prevé la realización de la

Reforma Agraria y no hacer respetar la ley que también protege a la propiedad privada; a los propietarios también les interesan apresurar la solución de los conflictos; al movimiento social, que maneja el conflicto como estrategia e instrumento de presión, también le interesa la negociación puesto que sin ella, los asentamientos –que son su objetivo inmediato— tardarían mucho más tiempo. En ese contexto, las Audiencias han encontrado buenas condiciones para desarrollarse y ejecutar su función de mecanismo de negociación de los conflictos de tierras.

Hemos observado que las Audiencias tienen una institucionalidad muy frágil, ya que dependen básicamente de la autoridad personal del Auditor y de la cooperación de un conjunto de instituciones que cuentan con los medios efectivos para evitar o para solucionar los conflictos. Una alternativa, que no excluye a las Audiencias sino que las complementa, es la creación de *Varas Agrarias* en los estados donde ocurren los conflictos de tierra más intensos, reproduciendo la exitosa experiencia de Minas Gerais.

También hemos señalado que durante la segunda mitad de los años 90 muchos propietarios tenían interés en la expropiación de sus tierras para fines de Reforma Agraria porque el precio de las tierras era bajo, la liquidez del mercado de la tierra era baja y ellos no tenían muchas alternativas para la venta de sus propiedades. Los títulos de la deuda pública agraria eran atractivos ya que la demanda de TDA era alta para los programas de privatización que los aceptaban por su valor integral. El interés de los propietarios en la expropiación facilitó la expansión de los asentamientos, y en ese sentido, contribuyó a la reducción de conflictos. Con el aumento del precio de las tierras a partir de 2000, se observa un aumento de la resistencia de los propietarios a la expropiación, y no se puede olvidar la importancia de esa resistencia en el contexto del aumento de las ocupaciones o invasiones a principios de 2003. Aunque el incremento del precio de la tierra hace más costosa la Reforma Agraria, la resistencia de los propietarios hace más difícil y lenta la acción del Incra para manejar las principales monedas de intercambio en las negociaciones de conflictos agrarios: la expropiación y los asentamientos.

Un elemento central en la reducción de los conflictos es el desempeño de las entidades públicas encargadas de la ejecución de la política de tierras. Al respecto, hemos argumentado que la capacidad y efectividad operacional del Incra han sido afectadas negativamente por un conjunto de reglas y procedimientos legales y operacionales poco apropiados para responder a situaciones de conflicto social permanente. Asimismo, hemos notado los avances alcanzados en los últimos años, que han resultado en considerable disminución del tiempo y del costo de los asentamientos. Sin embargo, en los últimos años, la capacidad de operación del Incra se ha visto restringida por la crisis fiscal, que ha cortado su presupuesto regular.

Es cierto que la implementación de la Reforma Agraria es una cuestión de prioridad y de voluntad política, pero el análisis realizado demuestra que la pura voluntad no es suficiente para responder, en el corto plazo, a las situaciones de conflicto agrario. En muchos casos, el gobierno enfrenta restricciones fiscales, legales, operacionales y humanas que, desafortunadamente, no se pueden ignorar. La voluntad política es importante más no suficiente para aportar formas congruentes para superar las restricciones que impiden que el gobierno responda a los conflictos agrarios eficazmente y en concordancia con su voluntad política. Ésta parece ser la situación actual. El movimiento social de los trabajadores sin tierra tenía expectativas que el Gobierno Lula iba a poner en marcha, de inmediato, un nuevo programa de la Reforma Agraria para asentar 150 mil familias al año, y el Gobierno, de cuya

voluntad no se puede dudar, enfrenta serias dificultades para corresponder a las expectativas y cumplir las promesas hechas durante la campaña presidencial.

La medida provisoria que prohíbe la inspección de inmuebles invadidos u ocupados contribuyó a la reducción del número de ocupaciones de propiedades. En contrapartida, creció el número de campamentos al borde de los caminos así como el número de manifestaciones urbanas en favor de la Reforma Agraria. El objetivo de la Medida Provisoria era contener el proceso de la ocupación o invasión de propiedades, ya que las familias se adhieren al movimiento por la expectativa de obtener la tierra. La exclusión del programa de Reforma Agraria de las propiedades invadidas y de las personas que participan en invasiones de predios públicos restringió la capacidad de movilización política del movimiento de trabajadores sin tierra. Como reacción a esa situación, el movimiento social cambió su estrategia y comenzó a implantar campamentos al margen de los caminos y vecinos de las propiedades que consideran improductivas.

En gran medida, los conflictos agrarios surgen del desequilibrio entre la demanda social de tierra —inflada en los últimos años a raíz de la crisis económica— y la capacidad del gobierno para responder a esa demanda. Los mecanismos de manejo de los conflictos agrarios creados en los últimos años, desempeñan un papel importante y han contribuido efectivamente a reducir las tensiones, pero se debe tener claro que sólo contribuyen a la solución de conflictos caso por caso, y que no actúan sobre el origen de los conflictos: la ausencia de alternativas de subsistencia para los pobres rurales y la incapacidad del sector público de implantar de manera sostenible las políticas previstas en la Constitución Federal.

El incendio de los conflictos sigue encendido y las causas siguen siendo ignoradas. Miles de familias campesinas dejan el campo sin otra perspectiva de inserción que la de juntarse a los “compañeros” en un campamento de personas sin tierras. Mientras el país no logre reencontrar la senda del desarrollo económico sostenido, los conflictos de tierra seguirán existiendo en la sociedad brasileña. La Reforma Agraria, incluso si se cree que el Gobierno Lula tendrá éxito en su implementación, es sólo un bálsamo —eficaz, sin duda— y no una solución definitiva para los conflictos de tierras en el Brasil.

7. Referencias Bibliográficas

Balsadi, O. V.; Borin, M. R.; Graziano da Silva, J.; Belik, W. (2002). Transformações Tecnológicas e a Força de Trabalho na Agricultura Brasilieira no período de 1990-2000. **Agricultura em São Paulo**, Vol. 49, n.1.

Banco Mundial (1993). **The Management of Agricultural, Rural Development, and Natural Resources**. Washington, Green Cover Report.

Barp, W. J. (1998). **Conflitos sociais agrários: o novo perfil da violência contra o trabalhador rural.** Convênio Fao/Incra. Relatório de Pesquisa.

Bergamasco, et Alli (1998). **Estudo Prospectivo da Demanda por terra: Cenários possíveis para a Reforma Agrária**", Brasilia, FAO/Incra.

Buainain, A. M.; Souza Filho, H. (1998). **Procera: impactos produtivos e capacidade de pagamento.** Projeto Fao/Incra. Relatório Final Versão Preliminar.

Buainain, A. M. (1999). **A experiência recente de Reforma Agrária Brasileira**. Campinas, Study prepared for NOMISMA SPA, Bologne, Italy, and Inter-American Development Bank (IDB).

Buainain, A. M. (2002). **Decentralized Acess to Land: Issues and Debate**, México, 19-22 maio. In: Regional Workshop On Land Issues In Latin Amercia And The Caribbean: Panel On Redistributive Land Reform, 2002, Pachuca- 19-22 de maio. Washington, D.C.: Land Polices Institutions Workshops, 2002. p. 1-18.

Buainain, A.M.; Silveira, J.M.; Teófilo, E. (2001) **Reforma Agraria, desarrollo y participación en Brasil: los cambios necesarios hacia el siglo XXI.** En: Reforma Agraria y Desarrollo Rural en el Siglo XXI. 1ª Ed. México - DF.: Procuraduría Agraria - Plaza y Valdés Editores.

Buainain, A. M. (2003). **Dimensão Social da Reforma Agrária: questões para o debate**. São Luis, I Seminário Internacional de Direito Agrário.

Conflitos no Campo – Brasil. **Comissão Pastora da Terra**. Vários años.

Furtado, C. (1972). **Análise do Modelo Brasileiro**. Rio de Janeiro, Nacional.

Furtado, C. (1989). **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Nacional.

Gasques, J. G. e Conceição, J. C. (1998). **A Demanda de Terra para a Reforma Agrária no Brasil**. Brasília, IPEA.

Graziano da Silva, J. (1982). **A Modernização Conservadora**. São Paulo: Brasiliense.

Graziano da Silva, J. (1985). **Para entender o Plano Nacional de Reforma Agrária.** São Paulo: Brasiliense.

Guanziroli, C. E. et al (2001). **Agricultura Familiar e Reforma Agrária no século XXI.** Rio de Janeiro: Garamond.

Guedes Pinto, L. C. (1995). Política agrária em Brasil: reflexiones sobre uma experiência inoperante. In REYDON, B. P.; RAMOS, P. (orgs.). **Mercado y políticas de tierras.** Campinas: IE/UNICAMP.

Ianni, O. (1984). **Origens agrárias do Estado brasileiro.** São Paulo: Brasiliense.

Martins, J. de S. (2000). Reforma agrária, o impossível diálogo sobre a História possível (ou a arte de não fazer política, fazendo). In **Tempo Social**. São Paulo: USP.

Mello, J. M. C. (1982). **O capitalismo tardio.** São Paulo: Brasiliense.

Morais, Luciana (s/d). **O direito de Propriedade nos Conflitos Agrários: uma análise de discurso.**

Prado Jr., C. (1976). **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense.

Resende, G. C. (1985). A agricultura e a reforma do crédito rural. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 185-206, abr./jun. 1985.

Resende, G. C. e Silva, M. C. (1993). **Os impactos fiscal e monetário do crédito rural**. Rio de Janeiro, Relatório Final (mimeo).

Reydon, B. P.; Plata, L. A. (2000). **Intervenção estatal no mercado de terras: a experiência recente no Brasil.** Campinas: Unicamp, IE/Nea.

Reydon, B. P. (2001).

Reydon, B. P. (2002).

Saiad, J. (1982). "Especulação em terras rurais, efeitos sobre a produção agrícola e o novo ITR". **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 12, n.1, p. 87-108, abril 1982.

Sampaio, (1999).

Santos, J. V. T. dos; Teixeira, A. N.; Becker, F. T. G.; Guanziroli, C. (1999). Conflitos Sociais Agrários. Projeto de cooperação Técnica. Convênio Fao/Incra. Relatório Final.

Santos, W. M. dos. (1985).

Santos, W. M. dos. (2001). **Desapropriação, reforma agrária e meio ambiente: aspectos substanciais e procedimentos – Reflexo no Direito Penal**. Belo Horizonte: Mandamentos.

Shiki, S.; Guanziroli, C. (1998). **Indicadores de desempenho da reforma agrária em 1997.** Brasília: Convênio Fao/Incra.

Shiki, S.; Neder, H. D. (1998).

Sparovek, G. (2003). **A qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira.** São Paulo: Páginas & Letras.