
Las Iniciativas Campesinas y la Sostenibilidad de los Resultados de la Reforma Agraria en El Salvador, Nicaragua y Honduras

Discussion Paper No. 105, June 1999

Eduardo Baumeister

◆ Índice

◆ Summary/Résumé/Resumen	ii
◆ Abreviaturas y Siglas	ix
 1. INTRODUCCIÓN	 1
 2. ETAPAS: ASPECTOS COMUNES E IMPACTOS DE LA REFORMA AGRARIA	 2
◆ 2.1 Tres etapas principales y una cuarta de posreforma	2
◆ 2.2 Décadas de 1970, 1980 y 1990: Aspectos comunes generales	3
◆ 2.3 Aspectos comunes por etapas	5
◆ 2.4 Diseño de la reforma: Factores no considerados	8
◆ 2.5 Peculiaridades de la reforma agraria centroamericana: Tres aspectos	10
◆ 2.6. Impactos de la reforma agraria en América Central	11
 3. ESTRATEGIAS	 21
◆ 3.1 Las estrategias de los beneficiarios de la reforma agraria	23
◆ 3.2 Balance de las estrategias implementadas	32
◆ 3.3 Perspectivas hacia el futuro	32
◆ 3.4 Necesidad de renovación ideológica y conceptual	33
 BIBLIOGRAFÍA	 36

◆ Summary/Résumé/Resumen

Summary

The agrarian reforms considered in this study—in Honduras, El Salvador and Nicaragua—took place during the great expansion in agricultural exports (cotton, sugar cane, African palm, coffee, bananas and cattle) from Central America between the 1950s and the late 1970s. Permanent or seasonal agricultural workers constituted the main social groups exerting pressure for reform.

The agrarian transformations propelled by reform were concentrated in export-related activities. As a result, new forms of organization of the labour process emerged: state-owned enterprises with some degree of direct and participatory management by the workers, or associations based on co-operative property and management.

The governmental coalitions that launched agrarian reforms had heterogeneous goals, including control of rural unrest; decrease of the power of landed elites; and creation of an agrarian basis for the transition to socialism supported by socialist countries. In all cases, workers' and farmers' initiatives depended upon other social groups, in spite of their own capacity to exert pressure and mobilize people.

According to data from the mid-1990s, one fourth of rural families and one third of total land area were affected by land reform in El Salvador and Nicaragua. In Honduras, reform had an impact on a smaller proportion of the population, but some of the initiatives originating there—relating to the production of bananas and African palm, in particular—constituted the most striking examples of associative enterprises in agrarian reforms in Latin America.

By the mid-1980s, agrarian reforms implemented in the 1970s and early 1980s were being affected by structural adjustment policies and an increased role for market mechanisms—the formation of land markets in particular. Furthermore, the end of the 1980s and beginning of the 1990s were marked by deep political changes from which emerged subsequent revolutionary processes.

Following civil war in the 1990s, both El Salvador and Nicaragua gave land to insurgents and demobilized soldiers. Simultaneously, beneficiaries of earlier reforms lost control of their land; physical capital (machinery, irrigation equipment, etc.) deteriorated rapidly; and access to bank credit for development and technical assistance fell significantly.

In response to this unfavourable situation, diverse strategies were pursued at the national, regional, departmental and local levels. Many of the strategies adopted revealed the weaknesses of the land reform processes, such as the lack of participation of beneficiaries in the management of production units and the predominance of paid rural workers rather than self-managed entrepreneurs.

The first strategy used in the three countries studied was to allow total or partial sale of land by beneficiaries. In the case of El Salvador, this resulted from strong pressure to use the land for urban development. In Honduras, a large number of beneficiaries sold the land and infrastructure they had obtained as a result of land reform to transnational banana producers at the beginning of the 1990s. After 1990

in Nicaragua, especially in the North-Pacific region, many co-operatives, as well as demobilized soldiers, ceded their land to the growing number of landlords engaged in coffee production, cattle raising and non-traditional crop cultivation. Other farmers preferred to reduce their agrarian or bank debts by selling or leasing part of their land while continuing to work what they retained. In the three countries, some beneficiaries leased their land because they lacked the capital to exploit it. Many of the initial achievements of agrarian reform were thus mitigated in the medium term.

The second strategy observed, especially in Nicaragua, was the individualization and division of land that was previously collectively exploited. It is estimated that nearly 90 per cent of Nicaraguan co-operatives totally or partially parcelled out their land. As a result, land was individually exploited but machinery, irrigation, agro-industrial equipment, commercialization and access to credit were used co-operatively.

A third important strategy was a radical change in production systems and techniques, shifting from schemes of specialized production, inspired by the “first” Green Revolution, to schemes where agriculture, cattle and forestry-related activities were combined for both commercial purposes and family consumption.

A fourth strategy, observed mostly in Honduras, was co-investment by reform beneficiaries in agro-industries, which facilitated access to credit, as well as processing and marketing of products. This occurred in the most prominent valleys of the country for sugar cane and commercial vegetable crops, together with basic grains commercial activities.

A fifth strategy, promoted by trade unions representing reform beneficiaries, consisted in taking up activities such as marketing of farm products and financing of production, particularly in exports (as was the case, for example, of CONFRAS in El Salvador, UNAG/ECODEPA in Nicaragua and palm co-operatives in Honduras.) In general, this strategy has not been as successful as expected 10 years ago.

The results of these strategies has been highly unstable. On one hand, it is evident that land has been ceded by reform beneficiaries to other sectors. On the other hand, beneficiaries have also pursued strategies of consolidation and resistance, generally when flexible mechanisms for business organization have been established (such as combining individual and collective management of production). Factors that have contributed to success of these strategies have been the growing recourse to vegetable gardens for self-consumption, the combination of agricultural, cattle and forest activities, and the use of more sustainable production techniques. Furthermore, beneficiaries of earlier reforms continue to seek alliances with the private sector, both national and multinational. But doing so entails risk of losing their property, as agri-businesses constantly seek to increase their own holdings.

Eduardo Baumeister is a Research Associate at the Centro de Estudios del Desarrollo Rural in San Jose, Costa Rica and a consultant at the Centro de Estudios para la Participación Democrática y el Desarrollo in Managua, Nicaragua.

Résumé

Les réformes agraires considérées dans cette étude (Honduras, El Salvador et Nicaragua) ont eu lieu pendant une période de grande expansion des exportations agricoles (coton, canne à sucre, palmier à huile, café, banane et bétail) qu'a connu l'Amérique centrale depuis les années 1950 jusqu'à la fin des années 1970. Les travailleurs agricoles permanents ou saisonniers ont de ce fait constitué la principale base sociale pour les réformes.

Les transformations agraires poussées par les réformes agraires se sont concentrées sur les activités liées aux exportations agricole (les plantations de café, canne à sucre, bananier, palmier à huile). Comme le secteur des propriétaires terriens s'est déplacé, de nouvelles formes d'organisations du travail sont apparues : entreprises d'Etat avec un certain degré de participation directe à la gestion par les travailleurs, ou des unités associatives basées sur une propriété coopérative et la gestion.

Les coalitions qui initièrent les réformes agraires avaient des buts très hétérogènes, comme l'utilisation de la réforme agraire comme un mécanisme de contrôle de l'agitation rurale; le déplacement du secteur des grands propriétaires terriens ou la création d'une base agraire en vue d'une transition vers le socialisme appuyée par les pays socialistes. Dans tous les cas, les initiatives des travailleurs et des fermiers étaient subordonnées à d'autres fractions sociales, malgré la pression et la capacité de mobilisation qu'ils avaient déjà.

D'après les données datant du milieu des années 1990, on remarque qu'un quart des familles rurales et un tiers des terres étaient engagées dans les différentes phases de la réforme agraire au Salvador et au Nicaragua. Au Honduras, l'intensité de ces changements était plus faible. Cependant, certaines des initiatives qui ont débuté au cours de cette période et qui étaient liées à la production de bananes et de palmiers à huile furent des exemples parmi les plus importants d'entreprises associatives traitant de la réforme agraire en Amérique latine.

La réalisation des réformes agraires des années 1970 et 1980 aboutira à différents scénarios. Depuis le milieu des années 1980, elles auront à affronter les effets des politiques d'ajustement structurel comme la formation des marchés fonciers. Plus tard, la fin des années 1980 et le début des années 1990 furent marquées par de profonds changements politiques qui ont conduit ultérieurement à des processus révolutionnaires.

Comme résultat, après les guerres civiles des années 1990s, le Salvador et le Nicaragua continuèrent à distribuer des terres dans les secteurs insurgés et aux armées nationales démobilisées. Simultanément, les secteurs bénéficiaires perdirent le contrôle de leurs terres, le capital physique (machines, équipement d'irrigation, etc.) se détériora rapidement. L'accès au crédit bancaire pour le développement ainsi que l'assistance technique diminua significativement.

Diverses stratégies furent mises en place par les confédérations nationales, les fédérations départementales ou régionales ainsi que les groupes locaux comme réponse à cette situation défavorable. Beaucoup des stratégies adoptées mirent en évidence la faiblesse que ces processus affichaient depuis le début. Par exemple, l'absence de participation des bénéficiaires dans l'autogestion des unités de

production, ainsi que la prédominance des travailleurs ruraux payés plutôt que des entrepreneurs indépendants.

La première stratégie utilisée par les trois pays de notre étude fut la vente totale ou partielle de la terre par une fraction importante des bénéficiaires, dès que la législation néolibérale le permit. Dans le cas du Salvador, il en découla une forte pression pour utiliser la terre pour le développement urbain. Au Honduras, une grande quantité de terres et l'infrastructure récupérées du secteur réformé furent vendues aux entreprises transnationales aux abords des années 1990. Au Nicaragua, après 1990, spécialement dans la région du Nord Pacifique, bon nombre de coopératives de même que les soldats démobilisés de la guerre civile, cédèrent leurs terrains aux nouveaux propriétaires terriens émergeant dans la production du café, du bétail et des cultures non traditionnelles.

Comme certains fermiers préféraient réduire leurs dettes agricoles ou bancaires tout en continuant à travailler une partie de leurs terres, ils se mirent aussi à les vendre ou à les louer. Dans les trois pays, certains bénéficiaires de la réforme ont loué leurs terres car ils manquaient du capital nécessaire à leur exploitation. Cependant, la vente de la terre a réduit de manière significative les quantités de terres originellement "contraladas". A moyen terme, cette situation risquait de réduire les acquis initiaux de la réforme agraire.

La seconde stratégie observée, spécialement au Nicaragua, a été l'individualisation et la division des terres qui étaient auparavant exploitées collectivement. Les estimations globales établissent que près de 90% de coopératives nicaraguayennes de production collective ont parcellisé partiellement ou totalement leurs terres. Il en a résulté des formes intermédiaires dans lesquelles la terre est individuellement exploitée, mais où l'usage collective des machines, de l'irrigation, de l'équipement agro-industriel, la commercialisation et l'accès au crédit persistent.

Une troisième stratégie importante est un changement radical dans les systèmes et techniques de production passant de plans de production spécialisée, inspirée par la première "révolution verte", aux plans dans lesquels l'agriculture, les activités liées à la foresterie et au bétail sont combinées de façon intense pour atteindre des objectifs à la fois commerciaux et de consommation familiale.

La quatrième stratégie observée surtout au Honduras a été un co-investissement par les propriétaires terriens du secteur réformé dans l'agro-industrie avec des facilités de crédits, une production et une commercialisation des produits. Cela s'est passé dans les plus importantes vallées du pays avec la canne à sucre et les cultures de légumes commerciales ainsi que dans les activités commerciales des céréales de base.

La cinquième stratégie utilisée par les plus importantes organisations travaillistes du secteur réformé a été d'insérer l'agro-industrie, la commercialisation et le financement de la production agricole, particulièrement dans l'exportation. Quelques exemples sont donnés par CONFRAS au Salvador, UNAG/ECODEPA au Nicaragua, des coopératives de production de palmier à huile au Honduras. En général, il est possible de constater actuellement que cette stratégie d'intégration des activités agro-industrielles, commerciales et financières, n'a pas été autant couronnée de succès qu'on le pensait il y a 10 ans.

L'équilibre final des stratégies sus-mentionnées est fortement instable. D'un côté, il est évident qu'il existe une forte tendance à céder la terre de la part des bénéficiaires de la réforme aux autres secteurs. De l'autre, il y a aussi des stratégies de consolidation et de résistance, généralement quand des mécanismes plus flexibles pour l'organisation des entreprises ont été établis, telles les formes combinées de gestion directe individuelle ou collective de la production. Les autres facteurs qui ont contribué au succès de ces stratégies sont le renforcement des jardins potagers d'auto-consommation, l'association de l'agriculture avec l'élevage et des activités forestières, ainsi que l'usage de techniques de production durable autant au niveau parcellaire, qu'au niveau micro-régional. En dehors de ces deux aspects, il y a aussi une frange de l'ancien secteur réformé qui persiste dans la recherche d'alliances avec le secteur privé aux niveaux national et multinational. Ceci a lieu dans un équilibre complexe dû aux risques de perdre leurs propriétés, en conformité avec les stratégies des entrepreneurs de l'agro-industrie.

Eduardo Baumeister est chercheur associé au Centro de Estudios del Desarrollo Rural à San Jose, Costa Rica et consultant au Centro de Estudios para la Participación Democrática y el Desarrollo à Managua, Nicaragua.

Resumen

Las reformas agrarias centroamericanas consideradas (Honduras, El Salvador y Nicaragua) se dieron en el marco de un fuerte proceso de expansión agroexportadora que América Central protagonizó entre los años cincuenta y fines de los años setenta (especializándose en la producción de algodón, caña de azúcar, palma africana, café, banano y ganado vacuno). Una consecuencia directa de esto se refleja en el hecho de que la base social principal se haya constituido de obreros agrícolas permanentes o estacionales.

Las transformaciones agrarias impulsadas por las reformas se concentraron en actividades agroexportadoras (plantaciones de café, caña de azúcar, banano, palma africana), tratando de elevar los rendimientos productivos, y acelerar los procesos de agroindustrialización, bajo formas de propiedad estatal o asociativa. De esta manera, se determina un doble proceso: por un lado, el desplazamiento de sectores propietarios y, por el otro, la creación de nuevas formas de organización del proceso de trabajo con empresas estatales con cierto grado de participación de los trabajadores directos en la gestión, o de unidades asociativas basadas en la propiedad y la gestión cooperativa.

Las coaliciones político-estatales que impulsaron los procesos de reforma agraria contaban con objetivos muy heterogéneos. Estos se extendían desde intentos de utilizar a la reforma agraria como un mecanismo de control del descontento rural y, a su vez, desplazar a los sectores propietarios que alimentaban esa radicalización popular con el apoyo activo de los Estados Unidos, hasta la creación de las bases agrarias para una transición al socialismo con el apoyo de los países socialistas. En todos los casos, las iniciativas obreras y campesinas—independientemente de su capacidad de presión y de movilización—estuvieron subordinadas a otras fracciones sociales.

Según datos recopilados a mediados de los años noventa, se observa que las reformas agrarias de El Salvador y de Nicaragua en sus distintas fases, tuvieron un peso

significativo en cuanto a la proporción de tierras y de familias rurales incorporadas: un cuarto de las familias rurales y un tercio de la superficie en fincas. En Honduras, por otra parte, la intensidad fue menor, a pesar de que algunas de las iniciativas impulsadas en torno a las actividades bananeras y de palma africana se convirtieron en los ejemplos de empresas asociativas de reforma agraria más importantes de América Latina.

Debido a factores tales como las políticas de ajuste estructural propulsoras de la formación de mercados de tierras aplicadas desde mediados de los años ochenta, y profundos cambios en el frente político como la contención de los procesos revolucionarios de fines de los años ochenta y comienzos de los noventa, se configuró un escenario totalmente distinto para los resultados alcanzados por las reformas agrarias de los años setenta y ochenta. De esta manera, los sectores beneficiarios comenzaron a perder control sobre la tierra, el capital físico (maquinaria, equipos de riego, etc.) se deterioró en forma acelerada, y se redujo significativamente tanto el acceso al crédito bancario de desarrollo como a los servicios de asistencia técnica. Esto ha ocurrido independientemente del hecho de que en los años noventa en El Salvador y Nicaragua se continuó utilizando, en parte, la política de entrega de tierras a los sectores insurgentes y de los ejércitos nacionales desmovilizados luego de las guerras civiles.

En este marco desfavorable, las estrategias observadas por confederaciones nacionales, federaciones regionales o departamentales, y grupos locales de beneficiarios de la reforma agraria, han sido muy variadas. Muchas de estas estrategias han mostrado debilidades existentes desde el comienzo de estos procesos de reforma. Por ejemplo, en muchos casos, se ha hecho evidente la falta de involucramiento de los participantes en la autogestión de sus unidades de producción, principalmente porque la actitud prevalente entre ellos continuó siendo la de trabajadores agrícolas asalariados antes que de empresarios autogestionarios.

En los tres casos estudiados, una estrategia observada por importantes segmentos de beneficiarios ha sido la venta total o parcial de las tierras cuando las legislaciones neoliberales así lo permitieron. En el caso salvadoreño, esto sucedió debido a la fuerte presión que se ejerció sobre muchas cooperativas para vender la tierra para usos urbanos. Debido al avance de la urbanización y considerando que El Salvador es uno de los países con mayor densidad poblacional del planeta, la tierra adquirió precios muy elevados. En el caso hondureño, a comienzos de los noventa, importantes tierras e infraestructura del sector reformado fueron vendidas a las empresas transnacionales bananeras. En Nicaragua, luego de 1990, importantes segmentos de cooperativas y de desmovilizados de la guerra civil, cedieron sus tierras a sectores terratenientes emergentes en ganadería y en cultivos tales como el café o no tradicionales (particularmente en las zonas del Pacífico norte del país).

En el marco de la estrategia de venta o arrendamiento de tierras por parte de los beneficiarios de la reforma agraria, cabe distinguir varios elementos. Parte de las ventas de tierras fueron hechas por grupos campesinos que deseaban disminuir sus deudas agrarias o bancarias, y continuar trabajando el resto de las tierras; algo similar ha ocurrido con aquellos que arrendaban tierras (notorio en los tres casos) debido a que carecían del capital de trabajo necesario para explotarlas. En consecuencia, el balance de este proceso de venta de tierras ha reducido significativamente las tierras originalmente contraladas, y puede, en el mediano plazo, reducir fuertemente los alcances de los procesos iniciales de reforma agraria.

La segunda estrategia, observada particularmente en Nicaragua, ha sido la individualización y parcelación de la tenencia de la tierra anteriormente explotada de manera colectiva. Estimaciones globales establecen que cerca del 90 por ciento de las cooperativas de producción colectivas nicaragüenses han parcelado total o parcialmente sus tierras, generando instancias intermedias en las cuales la tierra se explota de manera individual, pero persisten formas cooperativas para el uso de maquinaria, riego, equipos agroindustriales, comercialización y acceso al crédito.

La tercera estrategia se relaciona con el hecho de que muchos de los beneficiarios han sufrido cambios radicales en los sistemas y las técnicas de producción. Debieron pasar de esquemas de especialización productiva inspirados en la "primera" revolución verde, a esquemas donde se combinaban más intensamente la agricultura, la ganadería y las actividades forestales, tanto para la venta como para el sostenimiento del consumo familiar.

La cuarta estrategia, acontecida fundamentalmente en Honduras, ha sido la coinversión entre propietarios de tierras del sector reformado con inversores agroindustriales que facilitan créditos, procesan los productos y llevan a cabo la comercialización. Esto se observa en los principales valles del país alrededor de cultivos como la caña de azúcar y las hortalizas comerciales, y también en actividades comerciales de granos básicos.

La quinta estrategia, impulsada por las principales organizaciones gremiales del sector reformado como CONFRAS en El Salvador, UNAG/ECODEPA en Nicaragua y las cooperativas palmeras en Honduras, ha sido la búsqueda de la inserción en la agroindustria, la comercialización y el financiamiento de la producción agropecuaria, particularmente de exportación. En general, a fines de los años noventa, se observa que esta estrategia no ha rendido las expectativas que existían diez años atrás.

El balance final de las estrategias reseñadas presenta un panorama fuertemente inestable. Por una parte, es evidente que existe una tendencia importante a que por diversos mecanismos los beneficiarios estén cediendo tierras a otros sectores. Por otro lado, también se observan estrategias importantes de resistencia y consolidación. Generalmente, tienen lugar una vez que se han establecido mecanismos más flexibles de organización empresarial combinando formas semicolectivas e individuales de gestión directa de la producción; se han fortalecido los huertos familiares de autoconsumo; se han combinado las actividades agrícolas, ganaderas y forestales, y se ha fortalecido la generalización de técnicas de producción más sostenibles tanto

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21602

