

# El problema agrario y los acuerdos de paz: Un estado permanente de incumplimiento y conflictos

Ricardo Santamaría\*

## Resumen

*El artículo pretende demostrar que el gobierno no cumplirá con el programa de transferencia de tierras en el plazo establecido. Cuestiona la política agraria y la voluntad gubernamental para cumplir con los compromisos adquiridos. Los datos permiten también cuestionar algunos aspectos oscuros del programa de transferencia de tierras. Al final, el autor sugiere al gobierno reformular su política agraria o atenerse a las consecuencias de la inestabilidad y el conflicto.*

### 1. El compromiso de Chapultepec y su cumplimiento

En los acuerdos de paz, concretamente en el Capítulo V, Tema económico y social, en el Numeral 2, se considera el "problema agrario" de la manera siguiente: "El cumplimiento de los artículos 105 y 267 de la Constitución de la República en relación a los propietarios y sus inmuebles, que al sumar sus áreas excedan las 245 Ha (350 Mz) y que debieron haberse expropiado". Por ese acuerdo, el gobierno se comprometió a "vigilar por que

no se evada la aplicación del mandato constitucional por parte de los propietarios".

Sobre las tierras propiedad del Estado que no son reservas forestales se acordó que el gobierno "asegurará la transferencia a los beneficiarios de la Reforma Agraria, según lo establecido en el Artículo 104 de la Constitución, de las tierras rústicas con vocación agropecuaria, que sean propiedad del Estado y que no constituyen reservas forestales". En este caso se daría preferencia a los ex combatientes del FMLN y de la Fuerza Armada.

---

\* Miembro de la Secretaría de asuntos agrarios del FMLN.

## ¿A dónde irán a parar los pagos de la deuda agraria, bancaria y del programa de transferencia de tierras?

El acuerdo sobre las tierras ofrecidas en venta al Estado por medio del Banco de Tierras establece que aquellas serán transferidas posteriormente a los campesinos que califiquen como beneficiarios de la reforma agraria.

Asimismo, se estableció que el pago a los propietarios se haría a precio de mercado y la transferencia de las tierras a sus beneficiarios se haría en las mismas condiciones de crédito otorgadas a los beneficiarios del sector reformado (6 por ciento anual, tasa fija y no capitalizable; cuatro años de gracia y treinta de plazo). En cuanto a los recursos financieros necesarios para la compra de las propiedades, se consideró la conformación de un fondo compuesto por recursos internos, complementado con recursos externos.

Debido a la obsolescencia y dispersión de la legislación agraria del país, además de sus vacíos y contradicciones, se acordó que el gobierno elaboraría un proyecto de código agrario "a partir de un plazo no mayor de 12 meses posteriores a la firma de los acuerdos de paz". Si esto no se cumplía, COPAZ "asumirá el compromiso de elaborar el anteproyecto correspondiente".

Los acuerdos anteriores se refieren el problema de las tierras fuera de las zonas conflictivas. A partir del Numeral 3, del capítulo mencionado arriba, se aborda el caso de las tierras en las zonas conflictivas. La realidad de estas zonas durante el conflicto obligó a tomar los acuerdos siguientes.

En primer lugar, respetar el estado de la tenencia de las propiedades en estas zonas, mientras se da "una solución legal satisfactoria al régimen de tenencia definitiva". Esto quiere decir que "los tenedores de tierras no serán desalojados, mientras se dé la solución arriba mencionada, y por el contrario, serán apoyados financieramente para elevar la producción agropecuaria".

Debido a la particularidad de la situación existente, también hubo que definir, por una parte, el concepto "actuales tenedores", y, por la otra, cuáles serían las propiedades afectadas por el acuerdo.

Fue así que por "actuales tenedores" se entendió a los pobladores y trabajadores de esas zonas. En cuanto a las propiedades que serían afectadas, el FMLN se comprometió a presentar un inventario de los predios o inmuebles a más tardar treinta días después de haber firmado los acuerdos de paz.

Una vez que el FMLN hubiera presentado dicho inventario, el gobierno adquiriría los inmuebles, cuyos propietarios estuvieran dispuestos a vender, y en los casos en que se negaran, buscaría alternativas con las mismas características agrícolas y en la misma zona para asentar a los tenedores. Esta disposición no sería aplicable a los asentamientos humanos rurales. El inventario presentado por el FMLN, verificado por la Comisión Especial Agraria de COPAZ, entre los meses de agosto y diciembre de 1992, arrojaba 5,884 propiedades localizadas en trece departamentos (exceptuando Sonsonate). El número de tenedores localizados en las propiedades fue de 27,671.

Este fue el primer paso para dar inicio a la transferencia. Sin embargo, surgieron cuatro puntos de desacuerdo entre el gobierno y el FMLN que, mientras no se resolvieran, no permitían continuar con la ejecución de lo acordado. Los puntos donde había desacuerdo eran la relación tierra-beneficiario, la forma de propiedad y la instancia ejecutora del acuerdo, las condiciones del crédito y el universo de los beneficiarios.

El desacuerdo sobre el primer punto surgió porque el gobierno planteaba transferir menos tierra de la que el FMLN proponía. En algún momento incluso propuso entregar más tierra a los ex combatientes que a los tenedores. Esto, por supuesto, fue rechazado por el FMLN. En los acuerdos de paz (Capítulo V, Numeral 3, Literal E), se establecía que el gobierno otorgaría "títulos de propiedad individual o asociativa", según la voluntad del beneficiario; pero no se establecía la instancia ejecutora. En la discusión, el FMLN propuso al Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria, ya que su ley orgánica le permitía transferir propiedades en cualquier concepto. Pero el gobierno consideraba únicamente la

transferencia en forma individual y por medio del Banco de Tierras. En el Literal F del Numeral 3 del capítulo ya citado, se establecía que la venta a los "actuales tenedores" se haría en las mismas condiciones otorgadas a los beneficiarios del sector reformado"; es decir, precio fijo, largo plazo, tasas bajas, fijas y no capitalizables. Sin embargo, el gobierno planteaba tasas de mercado y a veinte años. Las condiciones para el sector reformado son al 6 por ciento, fijo y no capitalizable; treinta años de plazo y cuatro de gracia.

Ante el *impasse*, el 13 de abril de 1992, el Secretario General de Naciones Unidas, envió a las partes una propuesta que dio origen al "Programa de transferencia de tierras". La propuesta establecía el número máximo de beneficiarios del programa: 7,500 ex combatientes del FMLN, 15,000 ex combatientes de la Fuerza Armada y 25,000 tenedores, que hacían un gran total de 47,500 beneficiarios. A cada beneficiario se le entregaría una extensión tomando en cuenta el tipo de suelo y el precio de la manzana. La relación beneficiario-tierra oscilaba desde dos manzanas de suelos I y II hasta siete manzanas de suelos VII y VIII. Se otorgaría treinta años de plazo para pagar la tierra, al 6 por ciento de interés anual y cuatro años de gracia. La tierra podría ser adjudicada individual o asociativamente, según conveniencia de los beneficiarios. En el caso de las tierras adquiridas por el Banco de Tierras, se utilizaría la figura del pro-indiviso para responder al interés asociativo de los beneficiarios.

Planteado en estos términos, se estimó que el programa necesitaba entre 175,000 manzanas (125,000 has.) y 237,000 manzanas (169,285 has.). Sin embargo, sólo había unas 85 mil manzanas (60,714 has.) disponibles, las cuales se distribuían de la manera siguiente: 25,000 manzanas (17,857 has.) eran tierras propiedad del Estado, 13,000 manzanas (9,285 has.) eran excedentes de las 245 hectáreas y 47,000 manzanas (33,571 has.) estaban ofrecidas al Banco de Tierras.

El programa para transferir las tierras a los 47,500 beneficiarios se desarrollaría en tres fases. La primera, también conocida como plan de emergencia, comenzaría en octubre de 1992; la segunda, en febrero de 1993 y la tercera en abril. Se consideró que el programa estaría concluido al

menos en octubre de 1993.

La propuesta del Secretario General consideraba las instancias ejecutoras del programa (Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria, Financiera Nacional de Tierras Agrícolas y Banco de Tierras) y un comité para supervisar y dar seguimiento, el cual estaría conformado por las partes de los acuerdos (el gobierno y el FMLN), la Comisión Especial Agraria de COPAZ y ONUSAL. Posteriormente, cuando esta instancia se agotó, se creó el Grupo Conjunto de Trabajo del Programa de Transferencia de Tierras, en octubre de 1993, el cual sería supervisado por la Comisión Especial Agraria de COPAZ y ONUSAL.

Debido a que el programa de transferencia de tierras iba más allá del cese del enfrentamiento armado, fue necesario crear un marco legal para proteger a los tenedores, asentados en las propiedades. Para tal efecto, en ese momento se emitió el llamado Decreto 385, el cual dejaba sin efecto las sentencias de desalojo, emitidas por los jueces y promovidas por los propietarios. El decreto consideraba mecanismos de garantía que permitían su aplicación de una manera transparente. Establecía que toda orden de desalojo, antes de hacerse efectiva, debería contar con el visto bueno de la Comisión Especial Agraria de COPAZ, en el entendido que ésta la declararía improcedente a si los demandados eran beneficiarios del programa de transferencia de tierra. Con este procedimiento se detuvieron más de 150 desalojos fraudulentos que habrían creado nuevos focos de conflictividad en las zonas.

Al caducar la vigencia del Decreto 385, éste no fue prorrogado, sino que se sustituyó por otro, el cual trasladó la función verificadora de la procedencia o no de los desalojos de la Comisión Especial Agraria a la Oficina Coordinadora del Tema Agrario (OCTA), que depende directamente del poder ejecutivo. Al aprobar este nuevo decreto, la asamblea legislativa se dividió, no entre izquierda y derecha, sino entre quienes tenían claridad sobre la trascendencia que tendría excluir a la Comisión Especial Agraria de esta verificación y quienes, alejados de los intereses populares, defendían los de los terratenientes y estaban por desalojar a los tenedores de las propiedades. En la actualidad, el decreto en cuestión continúa vigente.

Otro componente importante del Capítulo V que tiene cierta particularidad es el llamado acuerdo del 3 de julio de 1991, sobre tierras ocupadas. Este acuerdo originalmente fue firmado por la Alianza Democrática Campesina y los ministros de Agricultura y Defensa de ese entonces, el ingeniero Antonio Cbrales y el general Emilio Ponce. El acuerdo es peculiar porque no fue resultado de una negociación entre el gobierno y el FMLN. El Numeral 4 del Capítulo V recoge un desacuerdo entre estos últimos, ya que el primero "se reserva el derecho de aplicar la ley a fin de garantizar la vigencia del Estado de derecho" y el FMLN "expresa que la problemática agraria, incluidas las ocupaciones de tierras, conviene enfrentarlas por la vía de la concertación".

Además de lo anterior, en el Numeral 5 del Capítulo V se establece (a) que el gobierno "velará porque el sistema financiero nacional cuente con recursos suficientes para atender la demanda crediticia del sector agropecuario en general y en especial para la micro y pequeña empresa, la pequeña producción campesina, incluyendo las cooperativas del sector reformado y no reformado"; (b) "asume el compromiso de posibilitar y promover la participación activa de los sectores destinatarios, tanto en el diseño, como en la administración de programas especiales de crédito para estos sectores. Para el efecto, se compromete a fortalecer la participación de organizaciones representativas de los sectores mencionados en el literal anterior en la formulación de las políticas del Fondo de Garantía Agropecuario, Fedecrédito y Banco de Fomento Agropecuario"; (c) "diseñaría e impulsaría nuevos programas de asistencia técnica para propiciar una mayor productividad de los campesinos y agricultores en pequeño, particularmente en las zonas conflictivas".

## **2. El estado actual del programa de transferencia de tierra**

El gobierno no ha cumplido con lo establecido respecto a las propiedades del Estado que no forman parte del programa de transferencia de tierras, sino que ha orientado su actividad a transferir las tierras dentro del marco del programa, dando lugar con ello a los atrasos y sus consecuencias. Además, contradictoriamente, ha ido eliminando las instan-

cias que estaban llamadas a cumplirlos, como es el caso de la Financiera Nacional de Tierras Agrícolas o las ha reducido, como es el caso del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria.

La Financiera Nacional de Tierras Agrícolas ha sido disuelta y las aproximadamente 14 mil manzanas que tenía sin adjudicar o que ya no estaban siendo trabajadas, han sido trasladadas al Banco de Tierras, para que este las venda a precios y tasas de mercado. Cabe señalar que estas propiedades fueron adquiridas y transferidas en condiciones, hasta cierto punto, más favorables que las que en estos momentos existen. Asimismo, el gobierno ha determinado cerrar el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria el 31 de diciembre de 1995 y liquidarlo definitivamente el 30 de junio de 1996. El Banco de Tierras tiene previsto cerrar sus operaciones en diciembre de 1996. La apertura de una línea de crédito para financiar la compra de "propiedades agrícolas hasta un máximo de 5 manzanas, a campesinos, agricultores en pequeño y pequeños productores, que carezcan de tierra" le corresponderá entonces al Banco Multisectorial de Inversiones.

Ante estas decisiones gubernamentales, cabe preguntar, ¿a dónde irán a parar los pagos de la deuda agraria, bancaria y del programa de transferencia de tierras? ¿Qué sucederá con los activos y con las propiedades que aún están en manos de las instituciones que cerrarán sus puertas? ¿Qué garantías habrá para que efectivamente los campesinos sin tierra accedan a estos recursos del Estado? ¿No será todo ello parte de la privatización de la reforma agraria? Dado que el gobierno actual está claramente decidido a revertir la reforma agraria inconclusa —por ejemplo, el Decreto Ejecutivo N° 14—, nada parece asegurar que los beneficiarios reales sean los beneficiarios para quienes se planteó la reforma agraria.

Después de tres años de existencia, el programa de transferencia de tierra sólo ha podido ejecutar el 51 por ciento de sus metas (ver el "Informe mensual" del 10 de mayo de 1995). Las razones de este retraso son la falta de voluntad política, el alto grado de burocratización, la ineficiencia y las disputas entre los ejecutores y los responsables de coordinar el programa. El retraso sería aún mayor si no se hubiese reducido el número de los benefi-

ciarios a partir de la verificación unilateral que llevó a cabo la Oficina Coordinadora del Tema Agrario (OCTA) en octubre de 1993. El universo original de 47,500 beneficiarios de la propuesta de

Naciones Unidas del 13 de octubre de 1992 fue reducido a 39,892 (un 16 por ciento).

El avance, según el tipo de beneficiario, se puede observar el Cuadro 1.

**Cuadro 1**  
**Situación del programa de transferencia de tierras**  
**al 10 de mayo de 1995**

Tipo de beneficiario	Universo final	Beneficiarios con escritura	%	Pendientes	%
Tenedores y excombatientes del FMLN	29,266	16,475	56.3	12,791	43.7
Ex Fuerza Armada	10,626	4,227	39.0	6,399	61.0
Total	39,892	20,702	51.0	19,190	49.0

*Fuente:* Minusal, Informe del 10 de mayo de 1995.

En el Cuadro 2 se detalla el origen de las propiedades escrituradas, la extensión y el número de beneficiarios.

**Cuadro 2**  
**Origen de las propiedades escrituradas y número de beneficiarios**

Tipo de beneficiario	Universo final	Beneficiarios con escritura	%	Pendientes	%
Tenedores y ex combatientes del FMLN	29,266	16,475	56.3	12,791	43.7
Ex Fuerza Armada	10,626	4,227	39.0	6,399	61.0
Total	39,892	20,702	51.0	19,190	49.0

*Fuente:* *Ibid.*

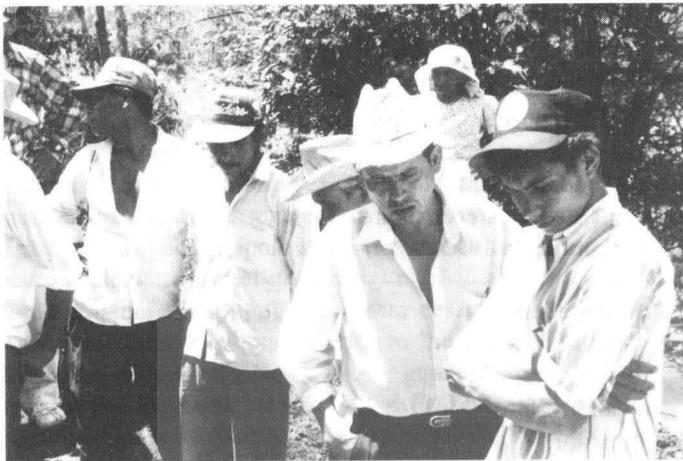
Notas: 1 En base a 29,266 beneficiarios.

2 En base a 10,626 beneficiarios.

3 En base al universo final de 39,892 beneficiarios.

Como puede observarse, la fuente principal de tierra para cubrir las necesidades del programa es la propiedad privada. En este momento, el 42.2 por ciento de los beneficiarios totales ha firmado escritura con propietarios privados y sólo el 9.6 por ciento con el Estado. La pregunta vuelve a

surgir: ¿qué pasará con la tierra todavía no adjudicada que está en manos del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria y la que poseía la Financiera Nacional de Tierras Agrícolas? ¿Serán transferidas a otros beneficiarios en la campaña electoral de 1997 o forman parte de un plan de



reconcentración de tierras afectadas por la reforma agraria y con vocación turística o urbanística, útil para los consorcios financieros?

La necesidad de tierras para concluir el programa se puede estimar relacionando el área promedio transferida a cada beneficiario con los beneficiarios que aún no han recibido lo que les corresponde. El resultado de esta operación sería el siguiente: 19,190 beneficiarios pendientes aproximadamente por 3.62 relación tierra-beneficiario da un total de 72 mil manzanas.

En base a este resultado, también podrían estimarse los recursos financieros necesarios para la adquisición de dichas tierras, si se considera que el precio promedio actual de cada manzana es de 7,318 colones. De esta forma, el resultado sería el siguiente: 72 mil manzanas por 7,318 colones equivale a un total de 527 millones de colones. Este valor no es necesariamente dinero en efectivo que deberán desembolsar el gobierno o que la comunidad internacional, ya que dentro de los beneficiarios que todavía no han recibido su escritura hay una buena parte (1,694 aproximadamente) que se encuentra en tierras del Estado (Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria, Fondo Social para la Vivienda o Financiera Nacional de Tierras Agrícolas).

Con estos datos se puede estimar la necesidad de financiamiento neto. A los 527 millones de colones calculados habría que restar el valor de la tierra de los 1,694 beneficiarios que en la actualidad se encuentran ocupando propiedades estatales,

tomando como base el precio promedio por manzana de tierra del Estado (5,724 colones) y la relación tierra-beneficiario en la misma categoría (3.91 manzanas). Por lo tanto, el valor de las tierras estatales sería 1,694 tenedores por 5,724 colones por manzana por 3.9 manzanas igual a 378 millones de colones. Esta suma debe restarse de los 527 millones, lo cual da un total de 149 millones de colones. Por consiguiente, el financiamiento neto necesario asciende a esa cantidad.

De igual manera, esta cantidad podría disminuir aún más si algunos beneficiarios de la Fuerza Armada reciben escrituras de tierras que el Estado tiene disponibles.

Entonces, ¿por qué afirma el gobierno que necesita 280 millones de colones para cubrir el déficit del programa de transferencia de tierra? ¿No será, acaso, otra medida para compensar la falta de ingresos que experimentará como resultado de la eliminación de los aranceles?

Ahora bien, cabe cuestionar si el gobierno podrá cumplir con el calendario acordado para concluir con el programa. En la recalendarización del 27 de abril de 1995 se acordó que el 60 por ciento del programa debía estar ejecutado el 30 de abril de 1995. Sin embargo, el informe del 10 de mayo de Minusal registra una ejecución equivalente al 51 por ciento. Por lo tanto, el gobierno no ha cumplido. Según el último calendario, el 30 de mayo se habría pagado a todos los propietarios y los pagos posteriores a esa fecha se harían en el momento de hacer la escritura de propiedad. A mediados de mayo, más de 400 propietarios, cuyas tierras están valoradas en 82 millones de colones y cuyas escrituras ya han sido hechas, no habrían recibido aún el importe de sus propiedades. Algunas escrituras de propiedad fueron hechas hace más de tres y cuatro meses.

El Grupo Conjunto de Trabajo del Programa de Transferencia de Tierras acordó hace más de tres meses hacer promesa de compra a los propietarios cuyas tierras presentan problemas jurídicos y abrirles una cuenta restringida, donde se deposi-

## No será posible cumplir con el calendario del programa de transferencia de tierras en octubre de 1995.

taría el valor de dicha propiedad, tal como lo establece el Decreto N° 290; pero esta resolución todavía no ha sido puesta en práctica.

Existe falta de claridad en la escrituración de las propiedades, la cual debiera estar concluida en agosto de 1995, según el último calendario. El gobierno encargó esta tarea al presidente del Instituto Libertad y Progreso, entidad que hasta entonces fue ajena al programa. Sin embargo, ante los señalamientos de ineficiencia, provenientes tanto de la parte gubernamental como del gobierno, esa entidad anunció su retiro del programa. Por lo tanto, en la actualidad, no se sabe qué entidad llevará a cabo la escrituración de las propiedades.

Si el numeral 14 del calendario establece que la escrituración debe concluir en agosto de 1995, ¿significa ello que el programa también terminará en ese mes y no en octubre como está previsto en

otro lugar? ¿Qué intención tiene el establecer una fecha tan poco factible? ¿Obedece ello a las contradicciones internas de las entidades ejecutoras gubernamentales? ¿Piensa realmente el Banco de Tierras que en agosto habrá escriturado las propiedades de los 19,190 beneficiarios pendientes? ¿Quién propuso esa fecha por parte del gobierno? ¿Quién asumió el compromiso de las fechas por el presidente Calderón Sol? ¿Su representante o las entidades ejecutoras?

Antes de analizar objetivamente la probabilidad de que el gobierno pueda concluir el programa de transferencia de tierras en octubre, es necesario detenerse en la vigencia del Decreto N° 306 (hasta el 15 de julio de 1995), que según el texto coincidirá con la "conclusión del último programa regional". Veamos la tendencia que aparece en el Cuadro 3.

**Cuadro 3**  
**Tendencia del avance del programa de transferencia de tierras (agosto 1994 - 10 de mayo de 1995)**

E s c r i t u r a c i o n e s							
No	Fecha	Propiedades	Manzanas	Beneficiarios	Avance <sup>1</sup> Benef %	Incremento (%)	
1	Agosto	382	40,867	11,137	----	28	0
2	Septiembre	434	47,712	12,484	1,347	31	3
3	Octubre	494	57,502	14,787	2,303	37	6
4	Noviembre	547	61,135	15,56	774	39	2
5	Diciembre	650	66,159	16,980	1,419	42	3
6	Enero	682	68,398	17,636	656	44	2
7	Febrero	747	70,907	18,253	617	45	1
8	Marzo	885	76,382	19,517	1,254	49	4
9	Abril	1,024	80,312	20,509	992	51	2
10	Mayo	1,057	81,118	20,702	193	52	1

1. Tomando un universo de 39,892.

*Fuente:* Minusal.

Como puede observarse en el Cuadro 3, el incremento mensual, en el mejor de los casos (octubre de 1994), ha sido del 6 por ciento, que equivale a 2,303 beneficiarios escriturados. Aho-

ra bien, para estimar la posibilidad de terminar en octubre, la meta que debería cumplirse mensualmente se muestra en el Cuadro 4.

**Cuadro 4**  
**Metas programadas mensuales**  
**(Mayo-octubre)**

No.	Mes	Pendiente mensual	Meta mensual <sup>2</sup>	Avance %	Incremento promedio mensual registrado <sup>3</sup>	Déficit a superar	
						Beneficiarlos <sup>4</sup>	% <sup>5</sup>
	Pend. inicio (Mayo)	19,190 <sup>1</sup>	3,198	16.7	2.6	2,136	14.1
1	Junio	15,991	3,198	16.7	2.6	2,136	14.1
2	Julio	12,793	3,198	16.7	2.6	2,136	14.1
3	Agosto	9,595	3,198	16.7	2.6	2,136	14.1
4	Septiembre	6,397	3,198	16.7	2.6	2,136	14.1
5	Octubre	3,199	3,199	16.7	2.6	2,136	14.1
	<b>Total</b>		19,190				

*Fuente:* estimación propia, en base a datos Minusal.

Notas: 1 Resulta de restar el avance de mayo registrado en el Cuadro 3 menos el universo.

2. Resulta de dividir lo pendiente entre los seis meses proyectados para finalizar el programa.

3. Resulta del promedio del incremento porcentual registrado en la última columna del Cuadro 3.

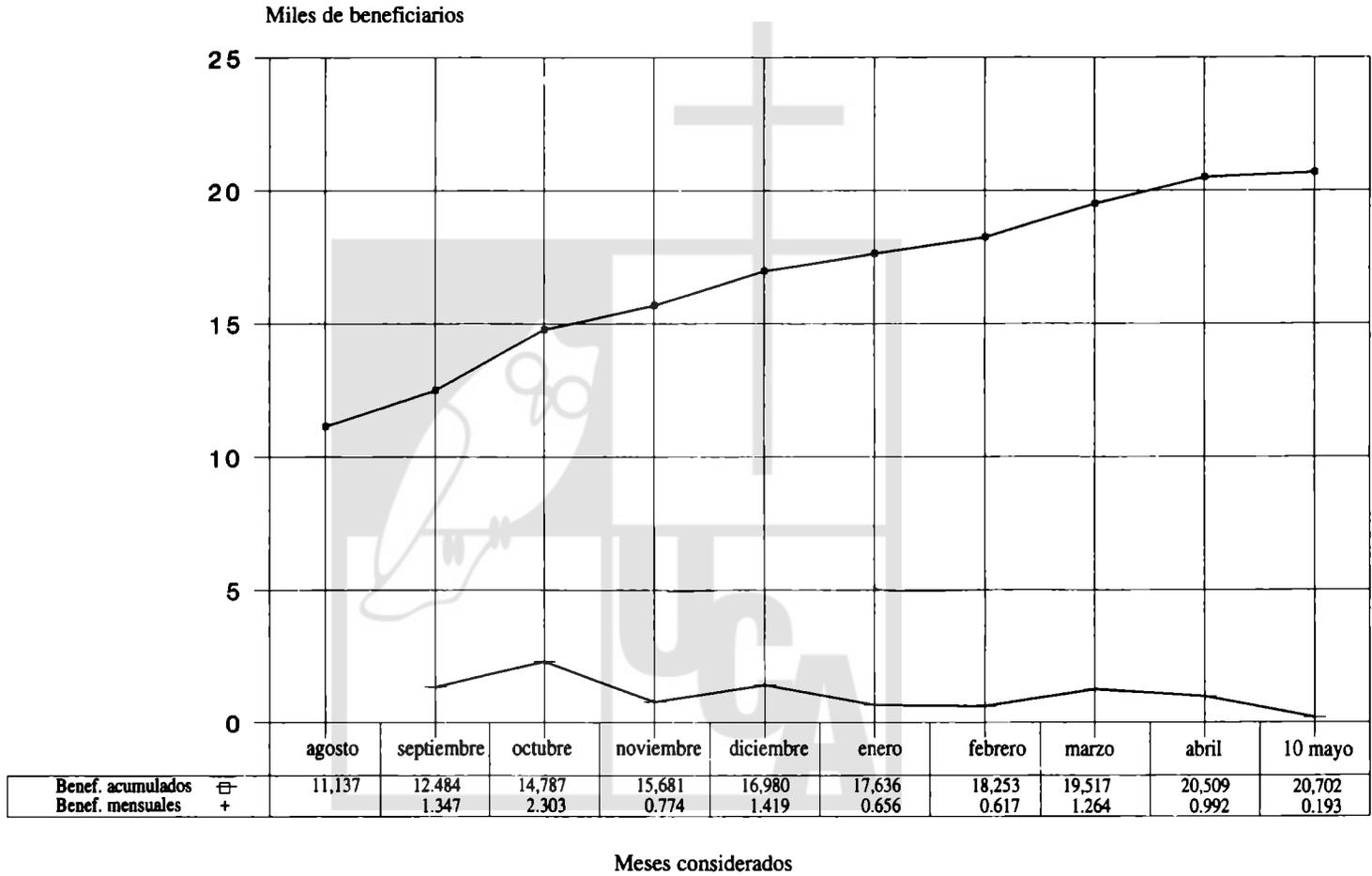
4. Resulta de restar la meta mensual proyectada menos el promedio registrado de avance de beneficiarios escriturados presentados en el Cuadro 3 (1,061 beneficiarios por mes).

5. Resulta de restar el porcentaje de avance menos el incremento promedio mensual de avance del Cuadro 3.

Con los datos de los cuadros 3 y 4 se han elaborado las figuras 1, 1-A y 1-B, que muestran la tendencia del avance del programa de transferen-

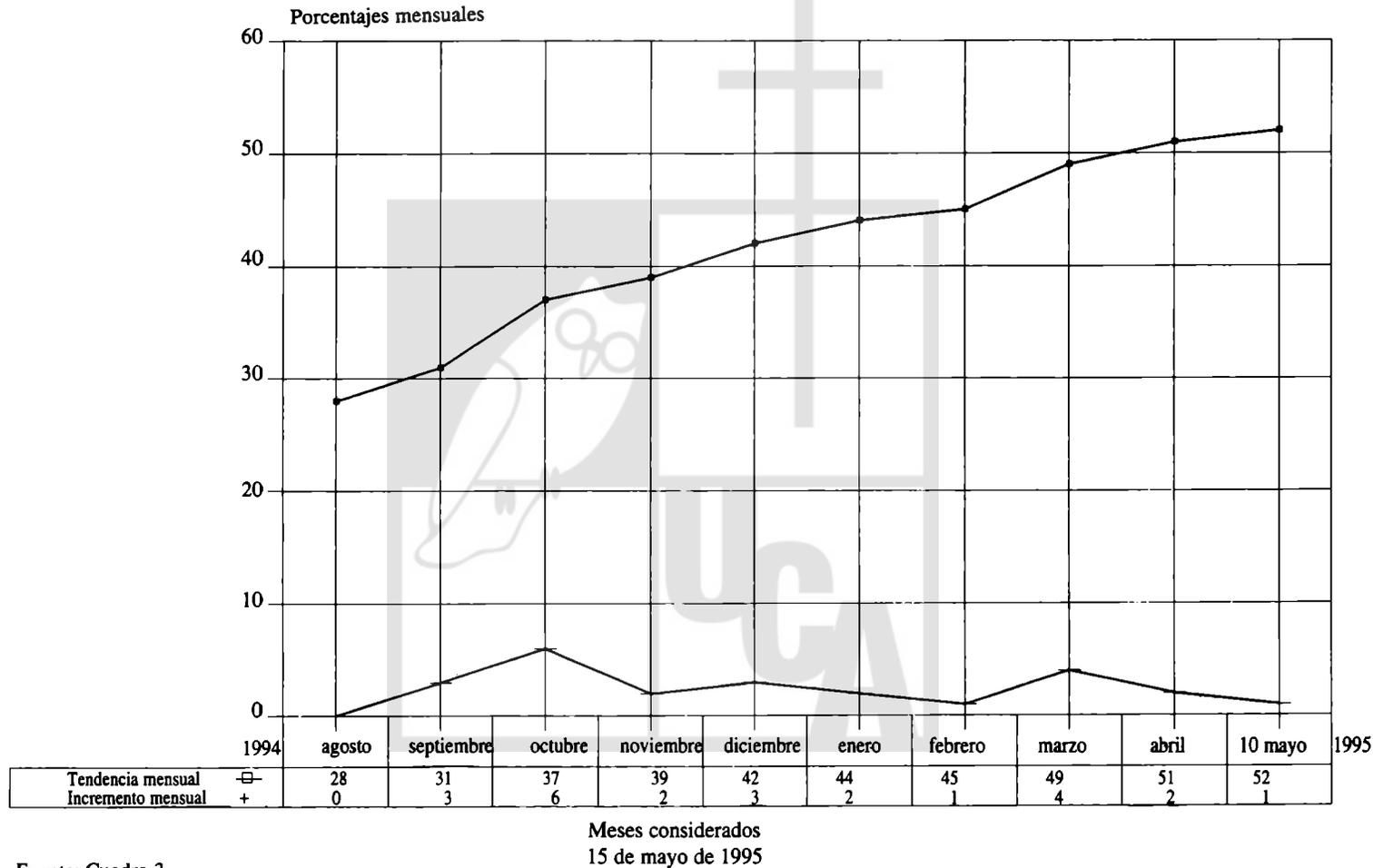
cia de tierra, en términos absolutos y relativos, y el sesgo existente entre lo alcanzado en la realidad y lo proyectado según lo programado.

**Figura 1**  
**Tendencia del avance del programa de transferencia de tierras de agosto de 1994 al 10 de mayo de 1995**



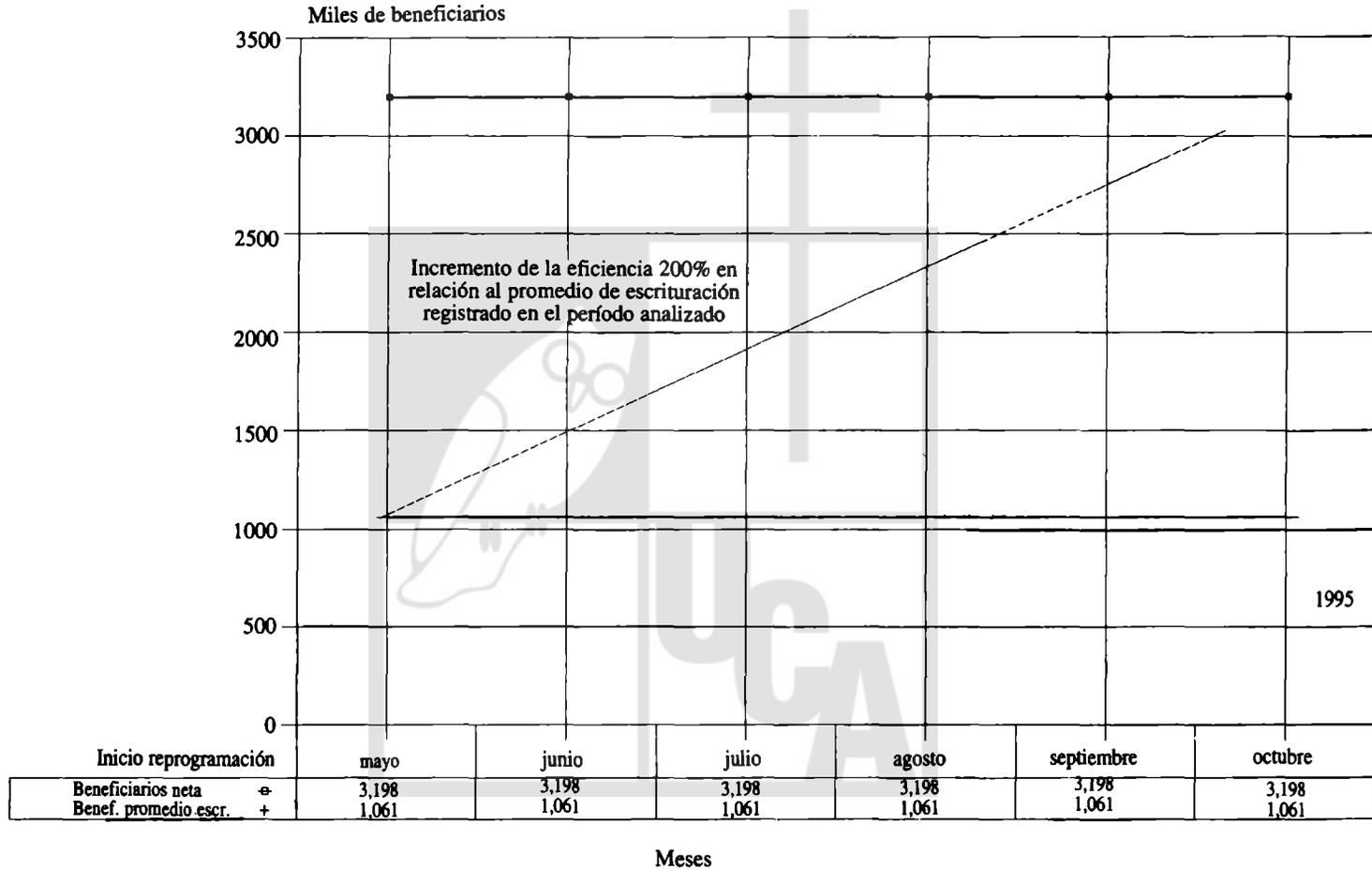
Fuente: Cuadro 3, 16 de mayo de 1995.

**Figura 1-A**  
**Relación entre la tendencia acumulada mensual y el incremento registrado**



Fuente: Cuadro 3

**Figura 1-B**  
**Relación meta a escriturar y promedio de beneficiarios escriturados por mes**



Fuente: Cuadro 3 y 4  
 16 de junio de 1995.

A menos que otra cosa sucediera, lo cual es impredecible, no será posible cumplir con el calendario del programa de transferencia de tierras en octubre de 1995 y mucho menos habrá concluido la escrituración de las propiedades en agosto, tal como se programó. Ante esta realidad, vuelven nuevamente las interrogantes, ¿por qué programar fechas inviables? ¿A quién impactan más negativamente las fechas no cumplidas? ¿A los beneficiarios? ¿A los propietarios? ¿Al FMLN? ¿Al gobierno?

Los beneficiarios han esperado más de tres años la resolución de sus problemas. A estas alturas del proceso, la mitad aún no tiene el título de propiedad. La otra mitad que posee dicho título no tiene crédito ni recibe asistencia técnica ni cuenta con la garantía de una política agraria que les permita insertarse en la economía formal del país.

Los propietarios se encuentran en la misma incertidumbre, ya que legalmente han vendido sus tierras, pero todavía no han recibido el pago, pese a que el programa de transferencia cuenta con financiamiento para ello.

El FMLN está presionado por parte de los beneficiarios para que agilice la negociación de la transferencia y la escrituración de la tierra y por parte de los propietarios originales, quienes asumen con verdadera la desinformación gubernamental que sostiene que aquél no presenta la lista de los beneficiarios y la falta de firmas en las escrituras pendientes. Esto último es completamente

falso, pues la Oficina Coordinadora del Tema Agrario dispone de la información debidamente verificada sobre cada beneficiario. Además, el Decreto N° 150 faculta al Banco de Tierras a pagar a los propietarios aun cuando los beneficiarios no hayan firmado la escritura.

La situación del gobierno es diferente. Al comenzar su gestión, el presidente Calderón no estaba dispuesto a cumplir con los compromisos adquiridos en los acuerdos de paz. Después de visitar la sede central de Naciones Unidas, en Nueva York, modificó su postura personal, pero la de su gabinete continuó inalterada. Algunos de sus ministros siguen pensando que los acuerdos de paz son una traición del ex presidente Cristiani. Por eso, las repetidas declaraciones que afirman la intención de cumplir con los acuerdos de paz, no modifican la voluntad del gobierno.

El retraso es muy conveniente para ARENA, porque, por un lado, agota las mesas encargadas de verificar el cumplimiento de los acuerdos, una vez vencidos los plazos, y por la otra, le abre la posibilidad para capitalizar electoralmente lo que está pendiente una vez concluidos los plazos establecidos. Si no se modifica el ritmo del programa de transferencia de tierra y si el retraso se saca de contexto de los acuerdos de paz, no será raro que el próximo año veamos a los candidatos de ARENA entregando tierras que otrora fueron parte de los compromisos de los acuerdos de paz. El mensaje a los beneficiarios sería claro: ARENA sí pudo, mientras que el FMLN no pudo. Vote por ARENA.

Esta situación de incumplimiento, atraso y manipulación no sólo ocurre en el programa de transferencia de tierras. El acuerdo del 3 de julio, al cual ya se ha hecho referencia, si bien ha avanzado, también presenta atrasos. La antigua administración del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria había acordado con la Alianza Democrática Campesina finalizar el 3 de julio de 1994. El acuerdo comprendía originalmente 49 propiedades, las cuales se redujeron al final a 17 ya que las 32 restantes esta-



ban incluidas en el inventario de tierras presentado por el FMLN. En estas 17 propiedades se verificaron 1,517 beneficiarios. En la actualidad, se ha transferido tierra a un 75 por ciento, quedando pendiente el resto. Según la institución, no dispone de suficientes bonos para comprar las tierras demandadas cuando sus propietarios están dispuestos a vender; es más, está ofreciendo propiedades ya escrituradas por el programa de transferencia de tierras. En la reprogramación de los acuerdos se estableció que para el 15 de mayo, el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria y la Alianza Democrática Campesina debían haber identificado las propiedades para ejecutar lo pendiente el 3 de julio de 1995. Este acuerdo también lleva más de tres años de retraso.

Igualmente retrasada y con graves implicaciones constitucionales se encuentra la transferencia de los excedentes de las 245 hectáreas. Después de distintos señalamientos y llamados al gobierno, el 20 de febrero de 1995, se logró instalar la llamada "Comisión 245". Esta comisión está conformada por la Alianza Democrática Campesina y el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria. La Comisión Especial Agraria de COPAZ ejerció funciones verificadoras hasta abril, cuando fue disuelta, no obstante persistir graves atrasos en todo lo relacionado con lo agrario.

En principio, esta comisión trabajaría a partir de una lista de 361 propietarios que, según la Alianza Democrática Campesina, poseen más de 245 hectáreas. Se conformaron tres equipos técnicos conjuntos, para verificar en los registros de propiedad del país cada uno de los propietarios de la lista. El funcionamiento de esta mesa ha sido muy irregular y según lo ha manifestado la dirigencia de la Alianza Democrática Campesina, en las visitas que los equipos están haciendo a los registros, no se han encontrado los folios o los libros en los cuales ellos hicieron las investigaciones para conformar la lista que presentaron públicamente. Por lo tanto, no se ha transferido ningún

excedente. Cosa curiosa que, además amerita una aclaración por parte del gobierno, es por qué este punto tan importante en los acuerdos no fue considerado en la reprogramación.

Lo mismo sucedió con el código agrario. Ninguno de los responsables según los acuerdos cumplió con su mandato. Ni el gobierno que debía presentarlo en un plazo de un año después de la firma ni COPAZ que debía asumir la tarea si aquél no la cumplía. Se entiende que el menos interesado en el código sea el gobierno de ARENA, pero es incomprensible que COPAZ no se haya interesado en un instrumento legal tan importante para el agro y la vida del campesino. En conclusión, no hay código ni responsables a quienes pedir cuentas por este vacío, sólo afectados que siguen desprotegidos. Por lo tanto, ahora le corresponde al movimiento campesino organizado, acompañado por otros sectores, proponer el código agrario y luchar por su aprobación.

El gobierno tampoco ha cumplido —y nadie se lo ha hecho ver hasta ahora— con la incorporación de las organizaciones representativas del sector campesino en las instancias de dirección de Fedecrédito y del Banco de Financiamiento Agropecuario; tampoco ha creado los espacios para que el sector en su conjunto participe en la definición de la política financiera y crediticia.

Así las cosas y lejos de vislumbrar soluciones al problema del campesino y del agro en general, lo que se puede percibir es una arremetida, cuya finalidad es ahogar aún más a los productores agropecuarios, privatizar la reforma agraria y clausurar toda posibilidad para que los antiguos beneficiarios de la reforma agraria y los de los acuerdos de paz se inserten en la economía nacional. El gobierno de ARENA tiene la palabra: o reformula su política agropecuaria y permite la participación de todos los miembros del sector o generará condiciones de inestabilidad y conflicto, cuya responsabilidad será únicamente suya.