

## **Legislation governing land access for rural women in the countries of Central America and the Caribbean**

This article sets out to identify the statutory constraints and curbs on women's access to land in four countries, with different political, economic, social and institutional conditions, that have introduced agrarian reform: Cuba, Honduras, Nicaragua and the Dominican Republic.

It reviews and provides a comparative analysis of a number of aspects of these countries' legislation, such as their constitutions, civil codes and family and agrarian law, in an attempt to answer the following question: Are changes in the law sufficient to improve women's access to land?

The article reaches the conclusion that, while legal reforms and statutory guarantees giving equal rights to men and women are a necessary condition for women's access to land, cultural and institutional factors that prevent recognition of the part played by women in the production process also act as constraints on land access.

This article was based on current national legislation and available statistics, which are not disaggregated by gender as far as land tenure is concerned.

It is hoped that it will encourage an analysis of production systems in terms of the involvement of human resources and of the need to reform legislation to give women the same access rights to land as men.

## **Réglementation juridique concernant l'accès à la terre des femmes rurales dans les pays d'Amérique centrale et des Caraïbes**

Le présent article a pour objet d'identifier du point de vue juridique les obstacles qui interdisent et/ou limitent l'accès des femmes à la terre dans quatre pays ayant adopté des réformes agraires, mais où les conditions politiques, économiques, sociales et institutionnelles sont différentes, à savoir: Cuba, Honduras, Nicaragua et République dominicaine.

Moyennant l'analyse comparative et l'examen des diverses composantes juridiques de ces pays, telles que leur constitution, leurs codes civils et de la famille et leur législation agraire, l'article essaie de répondre à la question: suffit-il d'introduire des changements dans les structures juridiques pour améliorer l'accès des femmes à la terre?

L'analyse conclut que si l'intégration de réformes et de normes juridiques garantissant l'égalité de droits entre hommes et femmes est une condition nécessaire pour permettre l'accès des femmes à la terre, les facteurs culturels et institutionnels qui vont à l'encontre de la reconnaissance de la participation féminine au processus de production conditionnent cet accès. L'étude a été réalisée à partir des normes juridiques nationales en vigueur et des statistiques disponibles, lesquelles souffrent de l'absence de données ventilées par sexe en matière d'occupation des terres.

Cette publication vise à encourager l'analyse des systèmes de production, eu égard en particulier au rôle des ressources humaines dans ces systèmes et à la nécessité de réformer les structures juridiques pour que l'accès des femmes à la terre soit effectivement garanti dans des conditions d'égalité.

# Reglamentaciones jurídicas sobre el acceso a la tierra de la mujer rural en países de América Central y el Caribe<sup>1</sup>

B.B. Galán

Beatriz B. Galán es consultora de la FAO en legislación agraria y recursos naturales.

El artículo tiene como finalidad identificar, desde el punto de vista jurídico, los obstáculos que impiden y/o limitan el acceso de la mujer a la tierra en cuatro países en los que se han adoptado reformas agrarias y cuyas condiciones políticas, económicas, sociales e institucionales son diferentes: Cuba, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana.

Mediante el análisis comparativo y la revisión de varios aspectos legales de esos países, tales como constituciones, códigos civiles y de familia, y leyes agrarias, se pretende dar respuesta a la pregunta: ¿es suficiente introducir cambios en las estructuras jurídicas para mejorar el acceso de la mujer a la tierra?

Del análisis se concluye que, si bien la incorporación de reformas jurídicas y de normas legales que garanticen la igualdad de derechos para hombres y mujeres son una condición necesaria para permitir el acceso de la mujer a la tierra, factores culturales e institucionales que impiden el reconocimiento de la participación femenina en el proceso de producción condicionan dicho acceso. El estudio fue elaborado tomando como base las normas jurídicas nacionales vigentes y las estadísticas disponibles, respecto de las cuales hay carencia de datos desglosados por sexo en cuanto a tenencia de tierras.

Se espera que este estudio contribuya a estimular el análisis de los sistemas de producción, en cuanto a la forma en que involucra a los recursos humanos y cómo se hacen necesarias las reformas de las estructuras jurídicas para hacer efectiva la garantía del acceso de la mujer a la tierra en condiciones de igualdad.

El acceso a la tierra y demás recursos productivos es uno de los medios más eficaces para garantizar la seguridad alimentaria y combatir la pobreza rural. Los campesinos que obtienen tierras aptas para la agricultura incrementan la productividad de los cultivos, producen bienes más remunerativos y hacen un uso más eficiente de los recursos, contribuyendo al desarrollo de los sistemas agrícolas sostenibles.

La participación de la mujer en el desarrollo económico y social agrícola es cada vez más importante. Se estima que mientras la contribución de la mujer a la producción agrícola en América Latina es del 40 por ciento, su participación en la producción de alimentos básicos en los países del Caribe alcanza un 80 por ciento (FAO, 1996). Sin embargo, a pesar de realizar ambas tareas (productivas y reproductivas), su aporte en esas esferas es subvalorado por la sociedad, las comunidades rurales y por las mujeres mismas. Esta situación contribuye a la exclusión de la mujer de los análisis de

<sup>1</sup> Este artículo ha sido elaborado tomando como base los estudios de casos auspiciados por la Dirección de la Mujer y de la Población de la FAO para contribuir a clarificar la situación jurídica de la mujer en cuanto a tenencia de la tierra.

planificación del desarrollo, de los procesos de toma de decisiones sobre asignación de recursos y de los programas de entrenamiento y capacitación, entre otros. Las estadísticas señalan que en 1990 tan sólo entre el 5 y 12 por ciento de las mujeres rurales formaba parte de la población económicamente activa agrícola centroamericana. Ello denota claramente que a pesar de la alta proporción de hogares en América Central y el Caribe (más del 30 por ciento) encabezados por mujeres, las campesinas no son consideradas como sujetos activos del proceso general (Pérez, 1994).

Entre 1970 y 1990, la pobreza en América Latina y el Caribe se mantuvo en alrededor del 46 por ciento, siendo considerablemente superior en el campo. De hecho en 1990 en el sector rural, el 60 por ciento de los campesinos se encontraba en una situación de pobreza y aproximadamente el 37 por ciento en condiciones de indigencia. Por su parte, 43 millones de mujeres rurales son, en general, campesinas sin tierra, analfabetas y desempleadas o subempleadas. Esta situación, llamada «feminización de la pobreza» está además caracterizada por problemas de hambre, desnutrición y enfermedades.

La estructura desigual de apropiación y uso de la tierra, con un alto índice de concentración por un lado y de minifundios por el otro, no se logró alterar en forma sustancial con la aplicación, a partir de los años cincuenta, de los programas de reforma agraria<sup>2</sup>. Por factores culturales, legales e institucionales la mujer quedó prácticamente excluida como asignataria directa de tierra, y en los casos en que obtuvo dicho recurso, no recibió créditos, infraestructura y los insumos necesarios.

En consonancia con las tendencias internacionales en materia de ajustes estructurales y modernización de la

<sup>2</sup> El índice de concentración media de la tierra en la década de los años ochenta, conforme al coeficiente Gini (medida que indica la diferencia entre distribución efectiva y distribución equitativa ideal teniendo en cuenta que cuanto mayor es la proximidad a 1 menor es la divergencia) fue de 0,8 (FAO, 1988).

economía, a partir de los años noventa los países centro y latinoamericanos adoptaron medidas vinculadas con la desregulación del mercado laboral, la apertura de las economías al mercado internacional, las privatizaciones y la disminución drástica del gasto público. Se sustituyen los planteamientos de reforma agraria dirigista por propuestas de comercialización del sector (mercado libre de tierras), sin la aplicación de políticas de mejora de infraestructuras, servicios y apoyo financiero. Estas reformas, al estimular la producción de exportación, reducir la cantidad y calidad de tierras a disposición de las comunidades rurales y restringir la prestación de servicios públicos, provocó la acentuación de la pobreza, particularmente en la población rural femenina.

#### **EL ACCESO DE LA MUJER A LA TIERRA EN LOS PROGRAMAS DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS**

Desde mediados de los años setenta la Organización de las Naciones Unidas muestra interés por mejorar las condiciones de vida de la mujer en general y de la mujer rural en particular, manifestando preocupación tanto por su marginación en proyectos, programas y procesos de desarrollo, como por no existir las condiciones para que la mujer pueda recibir los beneficios que se derivan de aquéllos. Entre 1975 y 1995 la Organización de las Naciones Unidas organizó cuatro conferencias mundiales sobre la mujer, en México, D.F. en 1975; en Copenhague en 1980; en Nairobi en 1985 y en Beijing en 1995. Además en 1979, la Asamblea General aprobó, con la Resolución 34/180, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, documento que hace referencia a las mujeres rurales y a su derecho a participar en igualdad de condiciones en los planes de reforma agraria y de reasentamientos (Art. 14).

El Programa 21, aprobado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD),

Rio de Janeiro, 1992, encomienda a los gobiernos establecer las medidas necesarias para promover el acceso de la mujer a la tierra, al agua y a los recursos forestales y un uso equitativo de ellos (Capítulo 14). Por su parte, la plataforma de acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), establece disposiciones que han de ser adoptadas por los Estados para eliminar los obstáculos a una participación plena y equitativa de la mujer en todas las esferas de la vida pública y privada. La pobreza de la mujer fue definida como una de las problemáticas críticas en las que es indispensable una acción. El objetivo estratégico consiste en emprender reformas legislativas y administrativas para dar a la mujer acceso pleno y equitativo a los recursos económicos, incluida la posesión de las tierras (Objetivo Estratégico A.2 b).

#### **EL ENFOQUE DE GÉNERO Y DESARROLLO EN LAS ACTIVIDADES DE LA FAO**

En 1979 la FAO celebró la Conferencia Mundial sobre la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural (CMRADR), en cuya Declaración de Principios y Programa de Acción se reconoce que la mujer debería participar y beneficiarse de las mejoras en el nivel de vida en las zonas rurales en condiciones paritarias respecto al hombre. Asimismo subraya que para promover un desarrollo rural basado en un crecimiento con equidad es preciso que la mujer tenga, en primer lugar, acceso equitativo a la tierra, al agua y demás recursos naturales, a insumos y servicios y, en segundo lugar, cuente con igualdad de oportunidades para desarrollar y emplear sus conocimientos y aptitudes.

La FAO no sólo se ha esforzado por ayudar a los países a convertir los principios de la CMRADR en programas específicos, sino que sus actividades con miras a mejorar la situación económica y social de la mujer han adquirido mayor relevancia. Al respecto, la Conferencia aprobó en 1989 el Plan de Acción para la Integración de la Mujer en el Desarrollo (1989-95), seguido por el Plan de Acción para la Mujer en el Desarrollo (1996-2001), aprobado en 1995. Este Plan

destaca, por un lado, la necesidad de realizar esfuerzos para mejorar la integración de un enfoque de género en todas las áreas pertinentes de las políticas y programas de desarrollo agrícola y rural y, por el otro, de emprender acciones específicas destinadas a eliminar las barreras jurídicas que obstaculizan la promoción de la mujer y en particular su acceso a los recursos productivos y naturales.

La Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA) (1996), reconoció la contribución fundamental de la mujer a la seguridad alimentaria y la necesidad de garantizar la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres (Declaración de Roma). Los gobiernos y la sociedad civil deberán promover y fortalecer sistemas jurídicos y judiciales que permitan avanzar en la reforma de la tierra, reconocer y proteger los derechos de propiedad, para mejorar el acceso de los pobres y las mujeres a los recursos, en condiciones de igualdad con los hombres (Compromisos del Plan de Acción).

Para poner en marcha las medidas propuestas en el Plan de Acción de la CMA y en la Plataforma de Acción de Beijing, la Dirección de la Mujer y de la Población (SDW) de la FAO emprende acciones destinadas a mejorar la integración del enfoque de género en todas las áreas vinculadas al desarrollo sostenible y al seguimiento de convenios y documentos internacionales.

Con la palabra género se hace referencia a las actividades, responsabilidades, oportunidades, restricciones y necesidades sociales de los hombres y de las mujeres (entre otros aspectos, la carga de trabajo, las capacidades para acceder a los recursos y a la toma de decisiones).

Los papeles de género –asignados culturalmente, diferentes según las sociedades y culturas, clases sociales, edades, y períodos históricos– se analizan con el fin de conocer las limitaciones, necesidades y oportunidades de mujeres y hombres. El conocimiento de errores y experiencias del pasado permite efectuar reajustes y transformaciones necesarios para lograr condiciones más equitativas entre

hombres y mujeres en cuanto a la división del trabajo, al acceso a los recursos, a la participación en procesos de decisiones y a las necesidades y prioridades.

### ANÁLISIS COMPARATIVO DE ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS

Los países objeto de este análisis presentan algunas diferencias comunes. Por ejemplo, la población rural en Honduras representa el 57 por ciento de la población total y en Cuba tan sólo del 22,3 por ciento (CEPAL, 1996). Las tasas anuales de crecimiento del empleo agrícola, en el período 1980-90, fueron en Nicaragua del 1,9 por ciento, mientras que en Cuba fueron sólo del 0,4 ciento (FAO, 1993).

Una característica común de Honduras, Nicaragua y la República Dominicana es que la tasa de participación de la población económicamente activa (PEA) es mayor en las actividades agrícolas que en los otros sectores, mientras que en Cuba es mayor la participación de la PEA en los servicios.

La contribución de la agricultura a la formación del PBI decreció entre 1989 y 1994. No obstante, en 1995 se manifestó un ligero crecimiento con respecto al año anterior: por ejemplo, en Nicaragua pasó del 33,3 al 33,6 por ciento y en la República Dominicana del 16,4 al 16,6 por ciento.

De los países analizados, Honduras presenta los índices más altos de pobreza rural: el 76 por ciento de los hogares vive en condiciones de pobreza y el 55 por ciento en una situación de indigencia.

Con relación a la tenencia de la tierra, los programas de reforma agraria no lograron eliminar la estructura dual (latifundio-minifundio), excepto en Cuba y Nicaragua,

donde las reformas beneficiaron a un gran número de campesinos; en los otros países tales programas carecieron de mecanismos adecuados y redujeron la intervención estatal en una actividad de carácter asistencial y paternalista (Cuadro 1).

De los cuatro países analizados, la población femenina cubana ha sido la que más se ha beneficiado de la reforma agraria. A partir de los años noventa, al reducirse en Cuba el sector estatal y surgir un sistema mixto colectivo-cooperativista cambia la estructura de la tenencia de la tierra y la forma de organización de la producción. Del 82,6 por ciento de la superficie total del país en poder del sector estatal se pasó en 1992 a un 54,5 por ciento (Dirección de Agropecuaria y Silvicultura, 1993).

Si bien en Nicaragua con la reforma se logró redistribuir el 67 por ciento de las tierras de la superficie total y organizar cooperativas de productores, su impacto fue limitado ya que los conflictos bélicos y las nuevas medidas crearon confusión e inseguridad en la tenencia de la tierra y provocaron una contracción de las inversiones necesarias para la conservación del recurso (Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 1992).

En Honduras sólo el 20 por ciento de la superficie agraria está en manos de campesinos, de los cuales un 76 por ciento carece de títulos de propiedad y trabaja las tierras en situación precaria (Deere y León, 1986). Sin embargo, cabe destacar que el Instituto Nacional Agrario (INA), con el apoyo de la FAO desde fines de 1995 hasta 1996, ha logrado adjudicar 1 215 títulos para 3 112,79 ha (Carta Acuerdo FAO-INA, 1996).

#### CUADRO 1

#### Número de beneficiarios de la reforma agraria

País	Año de la reforma agraria	Beneficiarios	Hogares rurales	Organización de la producción
Cuba	1959-1963	260 000 (1963)	70%	Estatal, individual y cooperativas
Honduras	1962-1975	49 540 (1986)	13,5%	Individual y cooperativas
Nicaragua	1979-1981	72 072 (1983)	30%	Estatal, individual y cooperativas
República Dominicana	1962	11 000 (1970)	3%	Individual y cooperativas

Fuentes: Deere y León, 1986 y FAO, 1994. *Mujeres campesinas en América Latina*. Roma.

CUADRO 2

**Estructura de la PEA por sector de actividad económica y sexo (1980)**

País	Agricultura		Industria		Servicios	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Cuba	23,8	10,4	28,5	21,5	47,7	68,1
Honduras	70,4	7,3	13,6	30,2	16,0	62,5
Nicaragua	57,2	8,0	16,0	15,0	26,8	77,0
República Dominicana	51,0	7,8	16,6	7,6	32,4	84,6

Fuente: CEPAL, 1996.

Por su parte, en la República Dominicana, un 41 por ciento de los hogares carece de tierras, el 60 por ciento explota predios menores de 5 ha y el 26 por ciento son microminifundios (Pou *et al.*, 1987).

En Honduras, Nicaragua y la República Dominicana el ajuste estructural y las políticas de modernización aplicadas en los años noventa, al crear nuevas condiciones del mercado, afectaron a pequeños y medianos productores, los cuales dejaron de percibir incentivos para producir granos básicos. Muchos beneficiarios de la reforma se vieron obligados a vender sus parcelas a los grandes propietarios y a los agricultores con mayores recursos, verificándose nuevamente un proceso de concentración de la tierra.

La venta de tierras facilitó la consolidación de un mercado regido por las leyes de la oferta y la demanda, pero sin dar apoyo financiero al sector campesino. Es el caso de Honduras y Nicaragua, países en que los pequeños productores y campesinos, y entre ellos la mujer rural, se ven con escasas o nulas oportunidades de acceder a la compra de tierra.

#### **La situación de la mujer rural de acuerdo con las estadísticas**

La mujer realiza actividades principalmente en el sector de los servicios, y en segundo lugar en el sector industrial (Cuadro 2).

Las estadísticas reflejan un alto desempleo de las mujeres en las actividades económicas rurales retribuidas. En la República Dominicana, por ejemplo, se estima que mientras el 54,9 por ciento de las campesinas están sin empleo, el 9,5 por ciento de los hombres se

encuentra en la misma situación (ENDESA, 1991).

Las condiciones de pobreza y precariedad, la escasez de fuentes de trabajo remunerado y la necesidad de obtener ingresos complementarios para el sustento familiar han obligado a las mujeres rurales a recurrir a trabajos estacionales o a desempeñar tareas en el sector informal rural, como la venta callejera de alimentos que ellas mismas preparan. Otras, en cambio, han migrado hacia las áreas urbanas. En la República Dominicana, durante el período 1990-91 se registró un flujo migratorio de mujeres rurales del 58,9 por ciento.

En todos los países analizados, el hombre es quien por lo general ejerce la jefatura de los hogares rurales, debido a factores culturales y, en algunos casos, a las normas jurídicas vigentes. Los porcentajes más altos de mujeres jefas de hogar se encuentran en Cuba, un 28,1 por ciento, y en Nicaragua, que en 1993 alcanzó un 28 por ciento.

Mediante el apoyo de algunos proyectos de la FAO destinados a aumentar el acceso de las campesinas al recurso, durante el período 1982-1995 del total de beneficiarios de la titulación de tierras en Honduras aproximadamente el 20 por ciento fueron mujeres, y en Nicaragua el 25 por ciento en el período 1990-1992<sup>2</sup>.

En los cuatro países, la presencia de la mujer en las cooperativas es reducida y cuando logra formar parte activa, no tiene la

<sup>2</sup>Entre 1992 y 1996 se titularon 8 904 predios a nombre de mujeres (FAO, Proyecto de fortalecimiento de la gestión de la mujer en las unidades de producción campesinas, GCP/NIC/020/NOR).

posibilidad de participar en la toma de decisiones, ya que por lo general las decisiones las toman los hombres. En 1988, en Cuba, las campesinas integraban el 21 por ciento de los cooperativistas (Comité Estatal de Estadísticas, 1988), siendo muy pocas las que logran ocupar cargos directivos en esos organismos. En Honduras, del total de cooperativistas agrícolas, solamente el 15,4 por ciento eran mujeres (ECSFIR, 1988). En Nicaragua, por su parte, si bien la mujer está presente en las cooperativas de la reforma agraria, su participación no es significativa.

### **La participación de la mujer en organizaciones campesinas**

En general los países cuentan con organizaciones de mujeres que en los últimos años han contribuido con una mayor participación a reclamar un mayor acceso a la tierra. En Cuba, la Federación de Mujeres Campesinas ha promovido la igualdad en los derechos de las mujeres y su incorporación a los programas y leyes, así como su participación en las actividades agrícolas y en las cooperativas. En Nicaragua, la Asociación de Mujeres Nicaragüenses ha reivindicado la urgencia del acceso de la mujer a la tierra y de su participación en las cooperativas. Ambas organizaciones apoyaron la integración de las campesinas en los movimientos para reivindicar los derechos de acceso a la tierra y además fueron determinantes en la integración de muchas mujeres en las cooperativas de la reforma agraria. En Honduras, la Federación Hondureña de Mujeres Campesinas incluye dentro de sus objetivos específicos el derecho de la mujer a la tierra. Por último, en la República Dominicana, la Confederación Nacional de Mujeres campesinas brinda asistencia para la defensa de los derechos de la mujer ante las autoridades administrativas y judiciales.

Sin embargo, cabe señalar que la participación de las mujeres en las movilizaciones campesinas, en algunas ocasiones como líderes, no ha logrado aún mejorar sensiblemente el ejercicio de sus derechos.

### **Marco jurídico para el acceso a la tierra de la mujer rural<sup>3</sup>**

Si bien las constituciones políticas de las cuatro naciones estudiadas declaran la igualdad de las personas ante la ley, sin distinción de sexo, y reconocen a la familia como una realidad preexistente y como el núcleo de la sociedad, algunas de las legislaciones que regulan directa o indirectamente el acceso de la mujer a la tierra discriminan a la mujer. De hecho, las leyes agrarias y ciertas normas del derecho civil de algunos países mantienen criterios discriminatorios en contra de las mujeres en aspectos como los derechos y las obligaciones de los cónyuges, la unión de hecho, la propiedad y administración de bienes adquiridos y las sucesiones.

La reforma agraria de Nicaragua de 1981, inspirada en principios progresistas, reconoce el derecho de la mujer a ser beneficiaria directa y no aplica el criterio de jefe de hogar para seleccionar a los adjudicatarios. En Honduras, por su parte, uno de los requisitos exigidos para calificar al beneficiario es la experiencia agrícola y, según la costumbre, se estima que el hombre es quien desempeña labores productivas, pero las modificaciones introducidas por la Ley de Modernización en 1992 en este país, eliminan las restricciones legales que impedían explícitamente la participación de la mujer en el proceso de reforma agraria.

En la actualidad, las leyes agrarias de ambos países descansan sobre principios igualitarios y permiten la titulación individual o mancomunada de los predios. Estas disposiciones deben estar acordes con las normas del derecho civil en cuanto a la capacidad civil del individuo, referida a las facultades necesarias para adquirir o ejercitar algunos derechos (FAO, 1987). En lo que concierne específicamente al acceso a la tierra, es pertinente anotar que si la mujer rural carece de las capacidades civiles necesarias, no tendrá la posibilidad de efectuar operaciones de compraventa ni

<sup>3</sup>Esta sección se basa en el análisis comparativo de los códigos y leyes de los países analizados. Véase el anexo.

tampoco de asumir obligaciones crediticias. En Honduras y Nicaragua, a pesar de los cambios incorporados a los Códigos Civiles o de Familia, el representante de la familia o el administrador de los bienes comunes sigue siendo el hombre. Por esta razón, en la práctica no son muchas las mujeres que disponen de títulos de propiedad. La titulación de la parcela se hace a nombre de quien efectúa la demanda, o a nombre de la pareja si ésta lo solicita explícitamente, y por lo general quien se presenta a los institutos pertinentes y quien hace la tramitación es el hombre, por ser él el representante del hogar y por motivos culturales.

En Cuba, las leyes agrarias y las normativas presentes en los Códigos, ya sea el Civil como de Familia, establecen clara y abiertamente la igualdad absoluta de derechos y responsabilidades para ambos sexos. En teoría, esta situación de paridad jurídica debería haber garantizado el acceso de la mujer a la tierra, lo que en la práctica no ocurre.

En el extremo opuesto se encuentra el caso de la República Dominicana. La Ley de Reforma Agraria de este país estipula que el jefe de la unidad familiar, que por lo general es el hombre, es quien tiene el derecho a beneficiarse de la reforma agraria: no reconoce a la mujer como adjudicataria de las tierras ni tampoco prevé su participación en los asentamientos agrícolas manejados por las cooperativas. Asimismo, el Código Civil limita las capacidades de las mujeres al establecer que el hombre es el jefe de la sociedad conyugal y el administrador absoluto no sólo de los bienes comunes, sino también de aquellos que pertenecen a la mujer. Dentro de este contexto las posibilidades que tienen las campesinas de acceder a la tierra son reducidas.

Dos aspectos adicionales de fundamental importancia que hay que tener en cuenta cuando se analizan los factores jurídicos que limitan el acceso de la mujer a la tierra son el estado civil de la persona y los derechos de sucesión.

La forma mediante la cual conviven la mayor parte de las parejas en el sector rural de los países seleccionados es la unión de

hecho. A pesar de que hoy en día en Cuba, Honduras y Nicaragua las relaciones consensuales son jurídicamente aceptadas, su validez está condicionada a su reconocimiento por la autoridad competente. En la práctica ello constituye una barrera para que la mujer casada pueda beneficiarse de la reforma agraria, de los recursos financieros otorgados por las instituciones crediticias y de los programas de asistencia técnica, ya que pocas son las parejas que se ven motivadas a legalizar su situación a causa de los trámites, la documentación y los requisitos exigidos. En la República Dominicana, el Código Civil no reconoce la unión de hecho.

Las legislaciones de Cuba y Honduras reglamentan expresamente la sucesión por causa de muerte de las parcelas adjudicadas por la reforma agraria y todas ellas le garantizan al cónyuge el derecho de heredar la tierra y los bienes en general. En contraposición, en Nicaragua y la República Dominicana, las leyes agrarias carecen de disposiciones específicas al respecto, y por consiguiente deben aplicarse las normas del Código Civil que no reconocen al cónyuge como heredero forzoso. En el caso de la República Dominicana, las únicas alusiones que contiene la ley de reforma agraria al respecto se refieren a cuando el adjudicatario muere antes de poseer el título de dominio o abandona el hogar. Aun si se prevé la posibilidad de que la esposa herede la parcela en ambas circunstancias, si se presentasen conflictos entre los herederos para administrar las tierras o si se considerase que el hijo dispone de una mayor habilidad para cumplir con el contrato, la mujer podría verse privada de la tierra, gracias a la discrecionalidad que tiene el Instituto Agrario Dominicano para decidir en estos casos.

### **Contexto histórico y cultural**

La reseña comparativa anterior revela que si bien es cierto que los marcos jurídicos apropiados son indispensables para permitir el acceso de la mujer a la tierra, hay otros factores que condicionan o limitan dicho acceso.



En la práctica, ese conjunto de normas socialmente aceptadas conduce a esquemas de iniquidad en perjuicio de la mujer. Los patrones prevalecientes de división del trabajo por género, asignan al hombre la responsabilidad del rol productivo, mientras que a la mujer le corresponde el desempeño de las actividades domésticas y de las funciones que aseguren la reproducción de la unidad familiar.

La adjudicación social del rol reproductivo a la mujer no sólo la discrimina en los aspectos vinculados con la esfera productiva, sino también en muchos casos le niegan hasta su derecho a la educación. En efecto, los altos índices de analfabetismo femenino existentes en estas sociedades rurales son el reflejo de convicciones basadas en que para atender las tareas del hogar, no se necesita asistir a la escuela. En Honduras y Nicaragua por ejemplo, los índices de mujeres analfabetas registran valores de 74,5 y 49 por ciento respectivamente (López, 1995 INEC, 1989).

Con frecuencia, costumbres, tradiciones y actitudes profundamente enraizadas influyen las leyes y las instituciones, impidiendo que el acceso a la tierra por parte de la mujer se verifique en condiciones paritarias a las del hombre. La baja integración de la mujer rural a las cooperativas se debe en parte a factores de índole cultural y a su poca disponibilidad de tiempo, ya que no sólo desempeña variadas labores productivas, sino que tiene a su cargo la responsabilidad y la realización de las tareas domésticas, situación que limita sus posibilidades de fortalecer el papel de productora.

### **Marco institucional para el acceso de la mujer rural a la tierra**

La existencia de los patrones culturales y sociales de índole patriarcal mencionados que conducen a desconocer el trabajo productivo femenino, se manifiesta no sólo en el marco jurídico y legal, sino también en las instituciones del sector agropecuario de los países estudiados.

La lentitud e ineficiencia en los trámites de regularización de la tenencia, incluida la

titulación y la falta de apoyo financiero y de asistencia técnica adecuada y oportuna para los beneficiarios de la reforma agraria, afectan particularmente a la mujer.

En lo que respecta a la información se presentan profundas deficiencias. La documentación catastral de los países seleccionados no procesa datos sobre la distribución de la propiedad rural según sexo y los sistemas de registro. En Nicaragua y Honduras en particular, no han actualizado los datos relativos a la tenencia de la tierra. Por otro lado, en ninguno de los países existen estadísticas completas desglosadas por sexo correspondientes a las actividades femeninas ni en el ámbito reproductivo, ni en la esfera productiva. Es más, visto que se suele dar una mayor importancia a la generación de estadísticas vinculadas al mercado y a las transacciones monetarias, las cuales excluyen la mayor parte de los trabajos que realiza la mujer rural, en las cifras oficiales aparecen notables subregistros.

Ello a su vez no sólo impide un análisis profundo del impacto real de la contribución de la mujer al desarrollo agropecuario, sino que también impide diseñar acciones específicas orientadas a garantizar una participación igualitaria entre hombres y mujeres.

Las instituciones encargadas de adelantar los programas de reforma agraria con frecuencia no dan a la difusión de la información la importancia que merece: la exigua documentación que reciben las mujeres con relación a los trámites legales necesarios para obtener tierras en adjudicación constituye una limitación adicional para acceder al recurso.

No existen ni los mecanismos ni los instrumentos operacionales adecuados (formularios, registros, encuestas, etc.) para identificar a las mujeres como adjudicatarias de los predios o beneficiarias de la titulación. Además, la ausencia de personal calificado en materia de género en las instituciones del sector agropecuario hace que a la hora de individualizar a los beneficiarios se seleccione directamente a los hombres, ya que los funcionarios tienen la percepción de que son

éstos quienes realizan la totalidad de las actividades productivas.

Por otro lado, los programas de reforma agraria de los países analizados no han tenido en cuenta que son pocas las mujeres que disponen de recursos suficientes para comprar tierras. La escasa capacidad que tienen las campesinas de acumular capital para adquirir un predio hace que su acceso a la tierra esté igualmente condicionado por la existencia de mecanismos específicos de apoyo financiero.

La mayor parte de los programas y las políticas de desarrollo raramente incorporan una perspectiva de género o si tienen en cuenta las necesidades diferenciadas de hombre y mujeres, suelen reforzar sus roles tradicionales discriminando así a la mujer como productora. De hecho, son pocos los programas que tienden a rescatar el papel de la mujer como agente productivo. En la práctica, ello se manifiesta por ejemplo en que, en general, los programas de capacitación y entrenamiento o bien las innovaciones tecnológicas con vistas a incrementar la productividad del trabajo y de la tierra, se diseñan de acuerdo con las necesidades y características específicas del hombre.

## **ESTRATEGIAS PARA FACILITAR EL ACCESO DE LA MUJER RURAL A LA TIERRA**

### **En el marco jurídico**

- Compatibilizar la legislación de los países con las normas internacionales para garantizar el acceso de las mujeres a los recursos productivos (tierra, capital) en igualdad de condiciones con los hombres.
- Derogar las disposiciones contenidas en los Códigos Civiles que discriminan a la mujer y establecer la igualdad entre los cónyuges para administrar y disponer de los bienes del haber conyugal; derogar las disposiciones sobre la potestad marital y toda otra norma que discrimine a la mujer por el hecho de contraer matrimonio; establecer la patria potestad compartida.
- Reconocer a la familia basada en la unión de hecho otorgando igual tratamiento a hombres y mujeres, independientemente del tipo de unión.

- Dar reconocimiento especial a la mujer jefa de familia, madres solteras, viudas y abandonadas.
- Modificar la Ley de Reforma Agraria estableciendo disposiciones para tomar en consideración a la mujer rural en el sistema de puntajes vinculado con la selección de beneficiarios; eliminar el requisito de jefe de familia para ser adjudicatario de la tierra; titular a nombre de la pareja; incluir la preferencia del cónyuge o compañero en el grupo de los herederos forzosos.

### **En el contexto histórico-cultural**

- Sensibilizar a los miembros de las comunidades, al personal de las ONG y a funcionarios institucionales, vinculados directa o indirectamente con la problemática de género, sobre el papel productivo de la mujer y la importancia de su participación en el desarrollo rural y, además, sobre la necesidad de un tratamiento igualitario y equitativo con respecto al hombre.
- Sensibilizar a hombres y mujeres acerca de la responsabilidad compartida de las tareas domésticas.
- Realizar campañas masivas de alfabetización.
- Promover programas de capacitación en aspectos legales y técnicos en beneficio de la mujer rural para que adquiriera los conocimientos necesarios que le permitan desempeñar eficientemente la actividad productiva agrícola.

### **En el marco institucional**

- Difundir, a través de los medios de comunicación, información básica y detallada sobre los derechos de la mujer y los mecanismos para hacerlos valer.
- Sensibilizar a los funcionarios de los organismos nacionales de planificación, para que, en la formulación y evaluación de políticas y programas, introduzcan la perspectiva de género con el fin de lograr una mayor equidad en las oportunidades de participación de las mujeres y hombres en el proceso de desarrollo.

- Capacitar a los funcionarios de las oficinas gubernamentales de la mujer y en general a los especialistas en desarrollo de las ONG, para integrar una perspectiva de género en los enfoques de agricultura y desarrollo rural.
- Apoyar a la mujer rural con mecanismos de crédito, servicios y sistemas de registro y de catastro para que pueda entrar en el mercado de tierras en igualdad de condiciones respecto al hombre.
- Elaborar estadísticas desglosadas por sexo y aumentar y mejorar la base de datos sobre la agricultura y el desarrollo rural con perspectiva de género.
- Mejorar los servicios de registro y catastro actualizando sus datos e incorporando en ellos la perspectiva de género.
- Establecer mecanismos jurídicos de inspección, vigilancia y control de las normas sobre la no discriminación de la mujer rural y diseñar nuevas estrategias judiciales, creando los organismos correspondientes (Tribunales de Familia, por ejemplo) o estableciendo los procedimientos para hacer efectivas las reclamaciones justas.
- Promover la mayor participación de las campesinas en cooperativas y otro tipo de organizaciones para que intervengan en los procesos de toma de decisiones y en la formulación de políticas.
- Ampliar el gasto social para crear una infraestructura que contribuya a aliviar la carga de trabajo de la mujer en las actividades reproductivas.

## CONCLUSIONES

A pesar de que las mujeres participan activamente en las labores productivas, ni la sociedad, ni siquiera ellas mismas reconocen ni valoran su contribución al desarrollo económico y social. Ignorar el papel de la campesina como productora conduce a que, por un lado, ella no exija sus derechos y, por el otro, se vea marginada del acceso a la tierra y de todos los servicios asociados con la producción como el crédito, la asistencia técnica y la capacitación. Dado que la mujer juega un papel determinante en la producción agropecuaria y en la seguridad

alimentaria familiar es imprescindible garantizarle el acceso y la propiedad de la tierra.

Puede considerarse que mientras Cuba es el país más progresista con respecto a las condiciones y derechos de las mujeres, en la República Dominicana aún persisten numerosas normas jurídicas que las discriminan. En medio, se encuentran Nicaragua y Honduras, y si bien sus legislaciones agrarias actuales se orientan a favorecer a la mujer rural, aún faltan los instrumentos mediante los cuales se pueda garantizar efectivamente la adjudicación de tierras a las campesinas, su participación activa en las cooperativas agrarias y su amplio reconocimiento como productoras.

No es suficiente que las constituciones y algunas normas jurídicas introduzcan principios de igualdad, sino que es imprescindible establecer un marco jurídico coherente y generar las bases y las condiciones para crear una cultura jurídica de género, tanto entre los destinatarios de las leyes como entre quienes las administran (las instituciones).

Con respecto a los patrones culturales, es imprescindible que se modifiquen actitudes y criterios con respecto a la mujer, se alivie su carga de trabajo reproductivo y se adopten programas de capacitación. Será necesario generar cambios en el comportamiento social que faciliten la aplicación de leyes no discriminatorias y el establecimiento de otras con una perspectiva de género, que prevean y aseguren el acceso de la mujer rural a la tierra con miras a lograr un desarrollo sostenible que incremente la productividad agrícola y contribuya al uso más eficiente de los recursos dentro de un sistema competitivo de mercado.

La ausencia de mecanismos institucionales con perspectiva de género que refuercen el papel de la mujer como productora, la falta de información catastral actualizada y desglosada por sexo, la carencia de funcionarios del sector agropecuario sensibles a una temática de género y la no disponibilidad de estadísticas que reflejen las actividades que lleva a cabo la mujer, entre otras, impiden el diseño de programas que

aseguren una participación equitativa de hombres y mujeres en el proceso de producción y en el acceso a la tierra. Por lo tanto, es menester revisar y reformular las políticas, los servicios de apoyo e incluso los organismos que aplican las leyes.

Finalmente, el enfoque de género y desarrollo logrará entender los modos en que estos factores limitan o facilitan los esfuerzos para promover un crecimiento económico sostenible, que asegure la distribución equitativa de los beneficios en los distintos ámbitos en que interactúan hombres y mujeres.

## BIBLIOGRAFÍA

- BID.** 1989. *Economic and social progress report*, Washington, D.C.
- CEPAL.** 1996. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago.
- CIPAF.** 1988. *Encuesta nacional de la mujer rural 1985-1987*. Santo Domingo.
- Columbié, T.** 1989 *Situación de la mujer campesina frente a la legislación*. La Habana.
- Comité Estatal de Estadísticas.** 1988. La Habana.
- Deere, C. y León, M.** 1986 *La mujer rural y la política estatal: la experiencia latinoamericana y caribeña de reforma agraria*. Bogotá, Editorial Siglo XXI.
- Dirección de Agropecuaria y Silvicultura.** 1993. *Balance de la tierra del país y su utilización*. La Habana.
- Dirección General de Promoción de la Mujer (DGPM).** 1995. *Informe nacional sobre la situación de la mujer en la República Dominicana*. Santo Domingo.
- ECSFIR.** 1988. *Política nacional para la mujer*. Tres Proyectos PNUD/UNIFEM/SECPLAN.
- ENDESA.** 1991. *Encuesta demográfica y de salud*. Santo Domingo. FAO.
- FAO.** 1987. Por León, M. y Salazar, M. *Acceso de la mujer a la tierra en América Latina*. Estudios de casos de Honduras y Colombia, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Santiago.
- FAO.** 1988. *Potencialidades del desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe*, Anexo II. Roma.
- FAO.** 1993. *Agricultura: hacia el año 2010 (C93/24)*. Roma.
- FAO.** 1994. *Mujeres campesinas en América Latina*. Roma.
- FAO.** 1995. *Alternativas para mejorar el acceso de la mujer rural a la tierra en Honduras*, Tegucigalpa.
- FAO.** 1996. *Alimentos para todos*. Roma.
- FAO.** 1996. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1996*. Roma.
- FAO.** 1996. *Informe anual de la Representación de la FAO en Cuba*. La Habana.
- FAO.** 1996. *Informe de la Reunión regional sobre la Mujer Rural y la Legislación Agraria*, DERU-55. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Santiago.
- FAO-INA.** 1996. Carta Acuerdo, Proyecto FAO-INA, GCP/017/HON/NET.
- Federación de Mujeres Cubanas (FMC).** 1996. *Las cubanas: de Beijing al 2000*. La Habana, Editorial de la Mujer.
- FIDA.** 1993. *El estado de la pobreza rural en el mundo. La situación en América Latina y el Caribe*. Roma.
- Figueroa, V.M.** 1996. *El nuevo modelo agrario en Cuba bajo los marcos de la reforma económica. Desarrollo rural y participación*. Colectivo de Autores, Universidad Nacional de La Habana, La Habana.
- Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano-CIPRES.** 1992. *El acceso de la mujer a la tierra en Nicaragua*. San José.
- Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano-CIPRES.** 1995. *El acceso de la mujer a la tierra en Honduras*. Centro de Derechos de Mujeres. San José.
- INEC.** 1989. *Encuesta socio-demográfica nicaragüense (ESDENIC)*. Managua.
- INEC.** 1993. *Encuesta del nivel de vida*. Managua.
- Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW)-Dirección General de Promoción de la Mujer (DGPM).** 1992. *Informe Seminario-Taller Nacional Participación de la mujer rural en el desarrollo*. Santiago.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).** 1985. *Encuesta socio-demográfica nicaragüense (ESDENIC)*. Managua.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).** 1989. *Encuesta socio-demográfica*

nicaragüense (ESDENIC). Managua.

**Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).** 1993. *Encuesta del nivel de vida.* Managua.

**Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).** 1993. *Estimaciones y proyecciones de población 1950-2025.* Managua.

**Instituto Nicaragüense de la Mujer.** 1994. *Informe preparatorio para la VI Conferencia Regional de América Latina y el Caribe sobre la Mujer en Mar de Plata.* Managua.

**López, A.** 1990. *La mujer hondureña en cifras.* UNAH, Unidad de Documentación e Investigación en Población (UDIP). Tegucigalpa.

**López, A.** 1991. *La Mujer hondureña jefa de hogar.* Fondo de Población de las Naciones Unidas. Tegucigalpa.

**López, A.** 1995. *La mujer hondureña en cifras.* UNAH, Unidad de Documentación e Investigación en Población (UDIP). Tegucigalpa.

**Ministerio de Agricultura y Ganadería.** 1996. *Programa nacional de desarrollo del sector agropecuario 1996-2000.* Managua.

**Ministerio de Asuntos Sociales, España-FLACSO.** 1992. *Mujeres latinoamericanas en cifras.* Madrid.

**MUDE.** 1996. *Mujer rural en República Dominicana.* Santo Domingo.

**ONU.** 1990. *Global Population Data Base.* Nueva York.

**Pérez, L. et al.** 1994. *Pobreza en el Istmo centroamericano: perspectiva de las mujeres.* San José.

**Pou, F. et al.** 1987. *La mujer dominicana.* Santo Domingo, CIPAF.

**Presidencia de la República, Oficina Gubernamental de la Mujer.** 1994. *Informe nacional de la mujer.* Tegucigalpa.

**Ruben, R. et al.** 1993. *La compraventa de tierras de la reforma agraria.* Tegucigalpa, Ed. Guaymuras.

**Stubbs, J. et al.** 1986. *La mujer campesina y la cooperativización agrícola en Cuba.* En M. León de Leal y C. Deere. *La mujer rural y la política agraria en América Latina.* Bogotá, Ed. Siglo XXI.

**Torres, C. et al.** 1996. *Estudio de caso de dos UBPC cañeras de Guines: análisis comparativo, en desarrollo rural y participación.* Colectivo de Autores, Universidad Nacional de La Habana, La Habana.

**Torres, C. y Pérez, N.** 1996. *La apertura de los mercados agropecuarios en Cuba: impacto y*

*valoraciones en desarrollo rural y participación.* Colectivo de Autores, Universidad Nacional de La Habana, La Habana.

**UNISA-AIDOS-FAO.** 1994. *Mujer, agricultura y desarrollo rural.* Tegucigalpa.

## ANEXO: LEGISLACIÓN CONSULTADA

### CUBA

- Constitución de la República, 1976 con las reformas de 1992
- Código Civil, Ley N° 59 de 1987 con modificaciones introducidas por Decreto-Ley N° 140 de 1993
- Código de Familia, Ley N° 1289 de 1975
- Código de Trabajo, 1985
- Ley de Maternidad de la Trabajadora, 1974
- Ley de Protección e Higiene del Trabajo, 1977
- Decreto-Ley N° 125 de 1991 sobre régimen de posesión, propiedad y herencia de la tierra y bienes agropecuarios
- Decreto-Ley N° 142 de 1993, de creación de las UBPC
- Resolución N° 169 de 1993, del Ministerio del Azúcar
- Resolución N° 223 de 1995, del Ministerio de Agricultura

### HONDURAS

- Constitución de la República, Decreto N° 131 de 1982
- Código Civil, Decreto N° 76 de 1906
- Código de Familia, Decreto N° 76 de 1984 (modificado por Decretos N°s 137 de 1987, 61 de 1989 y 24 de 1992)
- Código del Trabajo, Decreto N° 189 de 1959 (reformado por Decreto N° 461 de 1977 y Decreto legislativo N° 927 de 1980)
- Ley de Reforma Agraria, Decreto Ley N° 170 de 1975, modificado por Decreto N° 129 de 1991
- Reglamento de Adjudicación de Tierras, Acuerdo N° 406 de 1975
- Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola, Decreto N° 31 de 1992

### NICARAGUA

- Constitución Política, 1987 con reformas introducidas por Ley N° 192 de 1995
- Código Civil, 1904
- Ley Reguladora de las Relaciones entre Madre, Padre e Hijos, Decreto N° 1065 de 1982
- Ley de Reforma Agraria, Decreto N° 782 de 1981,

- modificado por Ley N° 14 de 1986
- Ley de Protección a la Propiedad Agraria, Ley N° 88 de 1990
  - Ley de Cooperativas Agropecuarias y Agroindustriales, Ley N° 84 de 1990
  - Arrendamiento provisional de tierras propiedad del Estado, Decreto-Ley N° 10 de 1990
  - Revisión de las Confiscaciones, Decreto-Ley N° 11 de 1990
  - Restablecimiento del Orden Jurídico de la Propiedad Privada, Estatal y Municipal, Ley N° 133 de 1991
  - Ley sobre Estabilidad de la Propiedad, Ley N° 209 de 1995

#### REPÚBLICA DOMINICANA

- Constitución de la República, 14 de agosto de 1994

- Código Civil de la República Dominicana, 1884
- Ley de Bien de Familia, Ley N° 339 de 1968
- Ley de Registro de Tierras, Ley N° 1542 de 1947
- Ley de Reforma Agraria N° 5879 de 1962, modificada por leyes N°s 44 de 1963, 496 de 1969, 17 de 1975 y 570 de 1977
- Ley sobre cultivo colectivo de tierras arroceras, Ley N° 391 de 1972, modificada por Ley N° 657 que regula los asentamientos colectivos
- Ley sobre asentamientos asociativos, N° 269 de 1985
- Ley sobre Cuota Parte, N° 126 de 1980
- Decreto de creación de la Comisión de Juristas para elaborar el Anteproyecto de Ley que elimina la discriminación en razón de sexo, Decreto N° 3014 de 1985
- Código de Trabajo, 1991