

a

FIDA

FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

Consejo de Gobernadores – 27º período de sesiones

Roma, 18 y 19 de febrero de 2004

INFORME SOBRE LAS ENSEÑANZAS EXTRAÍDAS POR LA COALICIÓN INTERNACIONAL PARA EL ACCESO A LA TIERRA

I. INTRODUCCIÓN

1. La Conferencia del FIDA sobre el Hambre y la Pobreza, celebrada en 1995, sacó a la luz el tema del acceso a la tierra y dio lugar a la creación de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra. El FIDA reconoció la necesidad de que convergieran los esfuerzos por suprimir los obstáculos a los que se enfrentan los pobres para acceder a la tierra. Con el fin de atender eficazmente esa necesidad, la Coalición ha reunido a una amplia gama de interesados de la sociedad civil, las organizaciones intergubernamentales y las gubernamentales para que trabajen por una causa común.

2. El FIDA también se dio cuenta de que para construir una alianza entre los múltiples interesados era preciso generar un amplio sentimiento de identificación con la Coalición. Por consiguiente, al establecerse la Coalición, ésta asumió parte de la identidad del FIDA, manteniendo a la vez una parcela de autonomía para velar por el compromiso de los asociados en relación con las actividades acordadas y su identificación con éstas.

3. La Coalición es una alianza mundial de organizaciones intergubernamentales, gubernamentales y de la sociedad civil que trabaja con las poblaciones pobres de las zonas rurales para darles un acceso mayor y más seguro a los recursos naturales, especialmente a la tierra, y permitirles participar directamente en los procesos de formulación de políticas y adopción de decisiones a nivel local, nacional, regional e internacional que influyen en sus medios de subsistencia. Se trata de un mecanismo mundial de convergencia para tratar las cuestiones relacionadas con el acceso a la tierra.

4. El presente informe comienza con una breve descripción de los proyectos, las asociaciones y las actividades de la Coalición, con el fin de dar a conocer no sólo las iniciativas de políticas mundiales de la Coalición, sino también sus operaciones en los países, que son la fuente de las enseñanzas que se han extraído. Compartir esas enseñanzas es el principal objetivo de este trabajo.

II. DESCRIPCIÓN DE LOS PROGRAMAS

5. La Coalición tiene seis esferas de actividad básicas:
- i) El **Programa de fomento de los conocimientos** ayuda a las organizaciones intergubernamentales, gubernamentales y de la sociedad civil a compartir sus conocimientos, reseñando, documentando e intercambiando experiencias prácticas, y hace especial hincapié en colmar las lagunas de conocimientos. El programa estudia la posibilidad de repetir actividades para animar a los gobiernos a incorporar en las políticas públicas experiencias que puedan tener un impacto nacional. Con las donaciones concedidas a la Coalición se está prestando apoyo a 12 proyectos de fomento de los conocimientos.
 - ii) El **Programa de apoyo al establecimiento de redes** tiene por objeto reforzar las redes de la sociedad civil a nivel nacional, a fin de que los hogares con escasos recursos aúnen fuerzas para estar en mejor posición de negociar su acceso a los
 - iii) recursos. La Coalición y sus asociados intergubernamentales contribuyen a crear oportunidades para que esas redes participen en los procesos de adopción de decisiones con las autoridades competentes. Actualmente la Coalición presta apoyo a 10 proyectos de establecimiento de redes.
 - iv) La finalidad del **Servicio de potenciación de la comunidad** es reforzar la capacidad de las comunidades para obtener y mantener el acceso a la tierra y a recursos productivos conexos. Mediante este servicio se presta apoyo a proyectos innovadores de los que se pueden extraer enseñanzas no sólo en la comunidad y el país de ejecución, sino también en otros lugares. Existe un comité asesor de proyectos, integrado por la División de Asesoramiento Técnico (PT) del FIDA, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y tres organizaciones de la sociedad civil, que ofrece asesoramiento a la Secretaría. En la actualidad, este servicio, que está financiado por el Banco Mundial y el FIDA, presta apoyo a 30 proyectos seleccionados entre 173 propuestas. La PT hace participar a los gerentes de operaciones para los países respectivos en el proceso de evaluación.
 - v) El **Programa de acceso de las mujeres a los recursos** hace tomar mayor conciencia a nivel nacional e internacional de la necesidad de aumentar el acceso de las mujeres a la tierra y a otros recursos relacionados con la subsistencia, recabando la opinión de las mujeres y exponiéndola en los procesos de adopción de decisiones. Este programa se llevó a cabo inicialmente en Camboya, la India, Indonesia y Nepal. Los buenos resultados obtenidos animaron al Departamento de Desarrollo Internacional (Reino Unido) a dar su apoyo para repetir la experiencia en África. En mayo de 2003 se puso en marcha uno de estos programas en Kenya, el primero de cuatro en África, y se incorporó al proceso de preparación de proyectos del FIDA. Los asociados en los países han comenzado a repetir este programa a nivel de los distritos. Asimismo, se han publicado informes sobre la aplicación del Programa de acceso de las mujeres a los recursos en Asia gracias al apoyo del FIDA y la Coalición y a la contribución del Japón al Fondo Fiduciario del FIDA para la Mujer en el Desarrollo.

- vi) La iniciativa conocida como “**Hacia una plataforma común para el acceso a la tierra**” tiene por fin alcanzar un consenso mundial sobre las cuestiones relacionadas con la tierra. Se trata de un foro interactivo para el diálogo, la realización conjunta de actividades piloto y la consulta, cuyo objetivo es fomentar la realización de evaluaciones comunes, una visión de futuro compartida y la voluntad política. La plataforma, que recibió un amplio respaldo por parte de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible y la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, ha contribuido a que la Coalición adopte una nueva función de coordinadora de los interesados en las cuestiones relativas a la tierra a nivel internacional.
- vii) Las **Alianzas en torno a la tierra a favor del desarrollo nacional** fomentan la colaboración con los gobiernos para establecer o reforzar mecanismos en el plano nacional que permitan que quienes se encargan de adoptar las decisiones relativas al acceso a la tierra y su uso y ordenación trabajen con quienes se ven afectados por esas decisiones. Las Alianzas constituyen un instrumento para informar acerca de las reformas normativas propuestas sobre la tierra, debatir y negociar dichas reformas y promover cambios en los servicios productivos conexos. Se están formulando cuatro programas piloto en Filipinas, Guatemala, Indonesia, y Sudáfrica. Los Países Bajos están financiando la fase experimental.

6. Además de llevar a cabo esas actividades, la Coalición está colaborando con el FIDA en la formulación de un programa de investigación-acción dirigido a incorporar las actividades relativas a la tierra en los proyectos financiados por el FIDA y el Programa Conjunto del Fondo Belga de Supervivencia en el Níger y Uganda.

7. La capacidad de la Coalición para influir en la formulación de las políticas públicas y en los programas de desarrollo de los países y a nivel mundial es un hecho reconocido nacional e internacionalmente. Recientemente, con ocasión de la serie de sesiones de alto nivel del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (celebrado entre junio y julio de 2003), se invitó a la Coalición a que organizara una mesa redonda a nivel ministerial sobre el acceso a la tierra. Los logros conseguidos por la Coalición se deben, en gran medida, a la capacidad del FIDA, en particular de su oficina de Washington/Nueva York. Sin embargo, todavía queda mucho trabajo de colaboración por hacer para que el FIDA y la Coalición ejerzan una influencia más eficaz en los programas de políticas nacionales y mundiales, tema que se está debatiendo con el Presidente Adjunto encargado del Departamento de Asuntos Externos y la nueva División de Políticas.

III. ENSEÑANZAS EXTRAÍDAS

8. A continuación se exponen algunas de las enseñanzas que la Coalición ha extraído a lo largo de los años, desde que participó en el período de planificación de la Conferencia sobre el Hambre y la Pobreza hasta ahora, en que lleva a cabo actividades nacionales e internacionales:

- **Es necesario establecer alianzas.** En lo que respecta al acceso a la tierra y a recursos productivos conexos, la experiencia indica que las políticas y los programas gubernamentales suelen fracasar cuando no cuentan con el apoyo activo de la sociedad civil y lo mismo ocurre cuando las organizaciones de la sociedad civil no tienen el respaldo institucional y potenciador de los gobiernos. Las enseñanzas extraídas a lo largo del tiempo ponen de manifiesto la necesidad de establecer alianzas más eficaces entre los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil, que sean promovidas por la comunidad internacional y cuenten

con el apoyo financiero de ésta. La esencia de la Coalición es la colaboración y el principio fundamental por el que se rige es que, para que los pobres de las zonas rurales tengan acceso seguro a la tierra, las comunidades, la sociedad civil, los gobiernos, las organizaciones internacionales, las instituciones financieras y los organismos bilaterales deben aunar sus esfuerzos.

- **Las fases preparatorias ayudan a determinar objetivos comunes.** El hecho de que los mandatos, políticas, sistemas de gobierno, filosofías y métodos de trabajo sean distintos dificulta el establecimiento de alianzas de carácter general entre las organizaciones. Sin embargo, sí se pueden crear alianzas sobre necesidades y objetivos concretos con respecto a los cuales ni el alcance, ni la capacidad ni la influencia de una organización por sí sola permitiría hacer progresos. La idea de formar la Coalición surgió a raíz de una fase de investigación en la que representantes de organizaciones intergubernamentales, gubernamentales y de la sociedad civil estudiaron diversos temas relacionados con el desarrollo rural. Poco a poco, todos los participantes se dieron cuenta de que el acceso seguro a la tierra y a bienes conexos era fundamental para solucionar el problema de la pobreza rural y de que los diversos interesados tenían que coordinar sus esfuerzos en esa empresa.
- **La coordinación es difícil pero puede favorecer la coherencia.** El hecho de que las organizaciones internacionales tengan distintos mandatos hace que resulte difícil la coordinación de las actividades en los países. Sin embargo, se puede lograr una mayor coherencia de las iniciativas consultando a los interesados de los países y recurriendo a proveedores externos de apoyo técnico y financiero. De la experiencia de la Coalición se desprende que cada vez es más factible establecer marcos que guíen las intervenciones de las partes interesadas en pro de la consecución de objetivos acordados conjuntamente.
- **Los sistemas establecidos obstaculizan los progresos.** Actualmente el acceso seguro a la tierra y a recursos naturales productivos se puede conseguir por métodos distintos de los que se han seguido históricamente. Esos nuevos métodos ofrecen distintas opciones y oportunidades y comportan diferentes enfoques con respecto a la titularidad de la tierra, los derechos de los usuarios y los contratos de arrendamiento. El objetivo fundamental de esos enfoques es aumentar los activos de los hogares, para lo cual se necesita tierra. Una vez que se dispone de tierra, se pueden adquirir otros activos igualmente o más necesarios para el bienestar presente y futuro de las familias pobres. Por ejemplo, las parcelas pequeñas en las zonas aisladas pueden ser igual de valiosas cuando se explotan en virtud de contratos de arrendamiento seguros y a largo plazo que cuando se tienen en propiedad, pues el valor de la tierra como garantía puede ser escaso. Además, un contrato de arrendamiento garantizado, a largo plazo, puede permitir aumentar los ingresos y el ahorro o adquirir bienes muebles, que tal vez harán posible obtener nuevos ingresos. Una de las ventajas de disponer de bienes muebles como garantía es que permite otras opciones que no sean la de dividir la tierra entre los hijos en parcelas cada vez más pequeñas y menos productivas. Además, quizá una familia pueda optar a la tierra en arrendamiento, pero no en propiedad.
- **Las oportunidades de diálogo son fundamentales.** El acceso a la tierra es una de las causas principales de conflictos civiles de diverso tipo, desde los movimientos de campesinos sin tierra, cuando los pobres no ven otra opción que alzarse contra intereses más poderosos, hasta los conflictos relacionados con las industrias extractivas. Es fundamental crear las condiciones básicas para que exista un verdadero diálogo basado en la capacidad y oportunidad de participación equitativas de todas las partes interesadas, es decir, de los

gobiernos, las personas con poca o ninguna tierra, los trabajadores agrícolas, los terratenientes, los donantes y otros. Una de las actividades de la Coalición es crear oportunidades de diálogo, en particular a través del programa de Alianzas en torno a la tierra a favor del desarrollo nacional, descrito anteriormente.

- **Debe conseguirse una representación efectiva.** Las organizaciones de la sociedad civil y de base comunitaria son invitadas a menudo a participar en sesiones de planificación del desarrollo rural, pero muchas veces consideran que esos procesos no representan debidamente sus intereses. Es necesario ayudar a esos grupos a informarse acerca de las legislaciones, normas, disposiciones judiciales y otras cuestiones relacionadas con la tierra que es preciso modificar para que se puedan satisfacer sus necesidades. La representación efectiva pasa también por potenciar la capacidad de acción a nivel colectivo. Las organizaciones de la sociedad civil y otras organizaciones comunitarias necesitan apoyo como el que se presta a través del Programa de fomento de los conocimientos y el Programa de apoyo al establecimiento de redes de la Coalición, para poder compartir sus conocimientos y colaborar con grupos de intereses similares y conseguir una representación nacional o de base amplia de sus intereses comunes.
- **Aprender de los demás abre nuevas perspectivas.** La experiencia de otros puede resultar útil para tratar cuestiones como los obstáculos con que se enfrenta la sociedad civil para tener acceso seguro a la tierra o las opciones de que disponen los gobiernos para crear entornos propicios. Documentar e intercambiar información sobre las enseñanzas extraídas de actividades prácticas puede ampliar las posibilidades de acción y proporcionar nuevas opciones a los dirigentes comunitarios y a los representantes de los gobiernos. El Programa de fomento de los conocimientos ha permitido observar los beneficios de ese enfoque.
- **Es importante comprender los factores no técnicos.** El acceso a la tierra y el uso de ésta es fundamentalmente una cuestión de desarrollo sostenible. Aunque se trata de un tema en que intervienen conocimientos y capacidades técnicas, entraña también un proceso en el que se determina quién tiene derecho a utilizar qué tierra, para qué fin, durante cuánto tiempo y en qué condiciones. Evidentemente, es una cuestión compleja desde el punto de vista social, cultural, económico, político y técnico, y los intereses en juego son muchos y muy arraigados. De ahí la importancia vital de establecer un proceso consensuado que permita llegar a compromisos con respecto a los intereses y encontrar maneras negociadas de proceder, con una perspectiva a largo plazo.
- **La capacidad de convergencia es necesaria.** Todas las partes interesadas tienen sus propias percepciones, necesidades, objetivos, obligaciones, limitaciones y restricciones. Para encontrar formas constructivas de hacer progresos es necesario que la organización coordinadora no sirva a los intereses concretos de una de las partes interesadas. La imparcialidad, característica fundamental de la Coalición, ha permitido que sus logros gocen de un amplio reconocimiento, tanto a nivel nacional como internacional. Asimismo, se considera que la Coalición añade valor, en la medida en que evalúa y somete a prueba distintos factores relacionados con el acceso a la tierra, a fin de incorporar nuevos conocimientos o puntos de vista en las metodologías existentes. Las organizaciones de la sociedad civil a menudo hacen referencia a la capacidad de la Coalición de ofrecerles la oportunidad de participar en foros donde se entabla una relación de colaboración constructiva con gobiernos y organizaciones intergubernamentales, oportunidad que antes no tenían. Asimismo, la Coalición ha permitido que los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales tengan una relación de colaboración más directa y constructiva con la sociedad civil.

- **Las oportunidades y la legitimidad son esenciales.** La Coalición sólo puede cumplir su mandato si tiene acceso a organizaciones y personas influyentes. El FIDA es el organismo anfitrión de la Coalición, lo que ofrece a ésta la oportunidad de relacionarse con entidades de alto nivel y hace que su legitimidad y credibilidad no se pongan en tela de juicio. Esa relación entre el FIDA y la Coalición sirve de ejemplo de un nuevo tipo de colaboración entre organizaciones, cuyo éxito demuestran claramente el trabajo realizado y los resultados obtenidos hasta la fecha.

IV. CONCLUSIÓN

9. La Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra se ha convertido en un instrumento de sus miembros, como ponen de manifiesto los resultados de la Asamblea de los Miembros, celebrada en febrero de 2003. Su ventaja comparativa estriba en sacar partido de los aspectos positivos de sus miembros y en fortalecer las actividades destinadas a potenciar la capacidad de acción de los pobres de las zonas rurales mediante un acceso seguro a la tierra y a bienes productivos conexos. El plan estratégico de la Coalición para 2004-2006 se basa en las enseñanzas extraídas hasta la fecha. Cabe esperar que otros tengan en cuenta esas enseñanzas a la hora de decidir cómo participar en la Coalición y planificar y ejecutar sus propias tareas de desarrollo.

