

a

FIDA

FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

Consejo de Gobernadores – 29º período de sesiones

Roma, 15 y 16 de febrero de 2006

MESA REDONDA

ASEGURAR EL ACCESO A LA TIERRA DE LA POBLACIÓN RURAL POBRE

Esta nota tiene por finalidad aportar un marco conceptual a la mesa redonda cuyo tema será el acceso de la población rural pobre a la tierra. La mesa redonda, en la que se buscará compartir conocimientos y experiencias, dará la posibilidad de contrastar las perspectivas de los gobiernos, las organizaciones de campesinos y los movimientos sociales, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra y el FIDA. Sus objetivos son:

- reafirmar la necesidad de mejorar el acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia de la tierra para reducir con eficacia y duraderamente la pobreza rural, atendiendo tanto a la equidad como a la eficiencia, y
- compartir y analizar los problemas que deben afrontar los gobiernos para estructurar, ejecutar y hacer observar políticas y reformas agrarias favorables a los pobres.

A. La dimensión rural de la pobreza

1. El aspecto más básico e indiscutido de la pobreza extrema, en todo el mundo, es su carácter eminentemente rural. Las tres cuartas partes de las personas que padecen pobreza extrema en el mundo en desarrollo viven en zonas rurales, y obtienen sus medios de subsistencia de la agricultura y de actividades basadas en la agricultura. Por consiguiente, toda iniciativa que se adopte para reducir la pobreza extrema en el mundo tendrá que centrarse en la reducción de la pobreza rural, es decir que deberá promover la función productiva y económica de la población pobre de las zonas rurales y permitirle aumentar su productividad agrícola y, con ello, sus ingresos.

2. Si analizáramos varios patrones históricos veríamos que, en la mayoría de los casos, los países que hoy logran reducir con éxito la pobreza son los que en el pasado realizaron inversiones importantes en sus zonas rurales y en los habitantes de éstas. Los países que van a la zaga a este respecto son los que no han prestado atención a sus zonas rurales ni a su campesinado. Efectivamente, pocas economías han alcanzado un crecimiento económico generalizado sin que éste haya estado precedido, o al menos acompañado, por un crecimiento agrícola y rural. En prácticamente todos los casos, desde Europa en el siglo XIX hasta los más recientes de China y Viet Nam en el decenio de 1980, el crecimiento agrícola ha cumplido una función decisiva en la reducción de la pobreza.

3. Hoy en día, cada vez se reconoce más que el desarrollo rural y el agrícola contribuyen a reducir la pobreza, como también se reconoce la importancia central de la agricultura de pequeñas explotaciones y la función que puede desempeñar en este sentido. Por ejemplo, en el Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas se admite que el epicentro mundial de la pobreza extrema son las pequeñas explotaciones agrícolas. Dado que estos agricultores representan también la mayor parte de la actividad económica del sector privado en muchos países en desarrollo, si se mejora su suerte en el ámbito económico se logrará una diferencia en las perspectivas de crecimiento económico a largo plazo de sus países.

B. La tierra y los medios de subsistencia rurales

4. La tierra es el elemento básico de toda sociedad rural y economía agrícola. Tener tierra, controlarla y usarla son dimensiones esenciales de los medios de subsistencia rural y factores determinantes clave de la riqueza y la pobreza rurales. En las sociedades rurales, las personas sin tierra o prácticamente sin tierra y aquéllas cuyos derechos de tenencia son inciertos a menudo constituyen los grupos más pobres y vulnerables, especialmente las mujeres y las poblaciones indígenas. Todo intento que se haga por reducir sustancialmente la pobreza rural debe abordar el tema fundamental de la tierra y, asimismo, tener en cuenta que la falta de acceso a la tierra que tienen los pobres y la falta de seguridad en su tenencia son síntomas de relaciones, políticas e instituciones sociales clave, y de la falta de influencia que tienen los pobres sobre ellas.

5. En este contexto, las mujeres son doblemente vulnerables y están doblemente desfavorecidas en la mayor parte de los sistemas de tenencia. Las prácticas de sucesión y las normas y procedimientos para formalizar los derechos sobre la tierra las discriminan, pese a que las actividades agrícolas de las mujeres son las que contribuyen más directamente a la seguridad alimentaria del hogar. Como resultado de ello, los derechos de las mujeres pobres, escasos y desprotegidos, repercuten directamente en la vulnerabilidad de los hogares y en los medios de subsistencia. Si se fortalecen sus derechos a la tierra, por lo tanto, se estará contribuyendo no sólo a lograr una mayor igualdad de género sino también a reducir la pobreza, dado que son las mujeres quienes están encargadas de la producción de subsistencia y el bienestar de los hogares.

6. Las cuestiones relacionadas con la tierra afectan a las decisiones que toman los pobres del medio rural cada día y a sus perspectivas. Por ejemplo, el acceso a la tierra y la seguridad de su tenencia influyen en gran medida en las decisiones sobre la naturaleza de los cultivos, ya sean de

subsistencia o comerciales. También influyen en la medida en que los campesinos están dispuestos a invertir (tanto financieramente como con mano de obra) para mejorar la producción y la ordenación de los recursos naturales, así como para adoptar nueva tecnología, y repercuten en el acceso de las personas al crédito.

7. La estructura y el funcionamiento de los sistemas de la tenencia de tierra afectan a las decisiones de los pequeños agricultores sobre si consolidar sus parcelas con miras a la agricultura comercial o bien subdividir las y fragmentarlas con fines de subsistencia entre sus herederos y otros familiares. Estos sistemas pueden determinar la manera en que los beneficios generados por las actividades agrícolas se dividen entre distintas personas y grupos dentro de los hogares y las comunidades.

8. Por lo tanto, los sistemas de tenencia de la tierra pueden tener un gran impacto en los resultados de los proyectos y programas respaldados desde fuera y destinados a mejorar los medios de subsistencia de los pobres de las zonas rurales. Por ejemplo, la introducción de nueva tecnología a menudo aumenta el valor de la tierra. Si no se tienen en cuenta debidamente todos los derechos existentes (incluidos los derechos secundarios, los derechos de los grupos y los acuerdos entre usuarios múltiples), esos regímenes pueden provocar la pérdida de acceso a la tierra por parte de los pobres y los grupos vulnerables. De la misma forma, la apertura de nuevos caminos puede atraer nuevos habitantes, a menudo con mayores recursos, y causar deforestación y mayores conflictos sociales, muchas veces a expensas de los más pobres y vulnerables.

9. Por último, pero no por ello menos importante, la seguridad de la tenencia de la tierra es un factor capital en la conformación de las relaciones sociales y contribuye a la estabilidad social, es decir, que cuando no hay una tenencia de la tierra segura son mayores las probabilidades de que estallen conflictos sociales y haya inestabilidad.

C. Perspectivas de un mejor acceso a la tierra y una tenencia más segura de la tierra para la población rural pobre

10. El crecimiento demográfico, la agricultura intensiva, la menor fertilidad de la tierra y la mayor degradación ambiental han incrementado, en conjunto, las demandas y las presiones que se ejercen sobre la tierra en tanto que recurso. Dinámicas como la pandemia del VIH/SIDA y las nuevas oportunidades de producción agrícola intensiva y comercialización han intensificado la presión sobre los sistemas de tenencia de la tierra, y los primeros en sufrir las consecuencias de lo anterior son los pobres de las zonas rurales. La intensificación de procesos como la globalización y la liberalización, la urbanización y la industrialización, y la concentración de capital y de poder, han provocado enormes cambios en las relaciones económicas y políticas internacionales que, a su vez, han dado lugar a procesos de cambio nacionales y locales que plantean ingentes desafíos a la población rural pobre.

11. En efecto, la población rural pobre está ahora enfrentándose a nuevas formas de competencia, no sólo por lo que respecta a la productividad y los productos sino también a los recursos de los que depende para su sustento. El valor subyacente del agua, la tierra y los bosques está aumentando debido a una escasez auténtica o a la especulación de tierras. En principio, esto debería beneficiar a las comunidades rurales por cuanto el valor de “sus” bienes aumenta, pero en la práctica se trata de una situación peligrosa. Por un lado, los pequeños agricultores no están en condiciones de aprovechar este aumento del valor de la tierra para obtener mayor acceso a capital de inversión. Por otro lado, precisamente el alza del valor de las tierras da mayores incentivos a las élites para intentar hacerse con ellas. En lugar de aumentar la seguridad de los medios de subsistencia de la población rural pobre, el cambio del valor de los bienes se traduce en una mayor competencia con intereses más poderosos.

D. La economía política de la tierra y la reforma agraria

12. La reforma agraria es un acto social y político. Con ella se aborda y, por lo general, se afrontan las relaciones de poder dentro de una sociedad y, por lo tanto, se vuelve un proceso extremadamente delicado y complejo. La formulación y aplicación de una reforma agraria y de políticas agrarias favorables a los pobres suelen estar dirigidas por los gobiernos. No obstante, una reforma que se oriente con éxito a los pobres depende no sólo de la voluntad política de los gobiernos sino también de la participación activa de los ciudadanos y de una sociedad civil enérgica y dinámica capaz de expresar la voluntad de las personas y, en particular, de representar los intereses de sus miembros más pobres y marginados. Así pues, el mayor reto para que una reforma y una política agrarias en favor de los pobres tengan éxito es el de reunir a quienes formulan las políticas con la sociedad civil.

13. Las organizaciones de la sociedad civil, especialmente las organizaciones de agricultores y las rurales, pueden cumplir una función esencial por lo que hace a influir en la formulación y aplicación de políticas de reforma agraria de modo que éstas beneficien a la población rural pobre: aumentando el acceso que ésta tenga a la tierra y mejorando la seguridad de su tenencia. La función de esas organizaciones podrá consistir en prestar apoyo directo a la aplicación de las políticas gubernamentales o bien en realizar tareas de investigación, consultas públicas y difusión de información, o en actividades de defensa de los derechos de los pobres y los sectores marginados, o bien en propiciar la movilización social para combatir los intereses creados de las élites.

14. El fomento de la capacidad de todos los protagonistas y la formación de alianzas amplias entre ellos son condiciones de una reforma y una política agrarias en favor de los pobres. Ambas deben estar orientadas por una visión a largo plazo y una comprensión del carácter dinámico, complejo y evolutivo de los problemas con que se enfrentan distintos grupos de personas pobres del medio rural en relación con la tierra, teniendo en cuenta las distintas características de los lugares donde viven, sus actividades y relaciones sociales, y frente a un entorno mundial caracterizado por cambios rápidos.

E. Las cuestiones que plantea la tierra y la evolución del programa de desarrollo internacional

15. Hay consenso general en cuanto a que no se han realizado suficientes inversiones para fortalecer la seguridad de la tenencia de la tierra y el acceso a ésta por parte de los pobres. Durante los decenios de 1950 y 1960, la reforma agraria contó con más apoyo, pero éste disminuyó en el decenio de 1980. En la Conferencia sobre el Hambre y la Pobreza celebrada en 1995 se instó a que se reactivara la reforma agraria tanto en los programas nacionales como en los internacionales. En los últimos tiempos se ha venido demostrando cada vez más interés en apoyar la reforma agraria y hay señales de que este tema ocupará un lugar más destacado en el programa de desarrollo internacional en el futuro inmediato.

16. Varios países de África (Kenya, Mozambique, Zambia), América Central y del Sur (Brasil, México), Asia (Camboya, Filipinas) y Europa oriental y Asia Central (Albania, Armenia, Georgia) han reformado su legislación y sus políticas agrarias en los últimos diez años o están haciéndolo actualmente.

17. La actual investigación sobre el desarrollo ha desencadenado asimismo un mayor interés en el tema de la tierra. A escala macro, estudios recientes han demostrado que los países que tienen una distribución de bienes más equitativa han registrado pautas de desarrollo económico más rápidas, sostenidas e integradoras que aquéllos en donde la distribución de bienes es muy poco equitativa. La investigación a escala micro de las causas y la dinámica de la pobreza rural a menudo confirma la estrecha relación que existe entre la falta de acceso seguro a la tierra y los niveles de pobreza en muchas zonas rurales de todo el mundo. Hay además pruebas de que el mayor acceso a pequeñas parcelas puede tener un impacto significativo al intensificar la seguridad alimentaria y la resistencia de la población rural pobre a las crisis externas, siempre que ésta reciba los servicios de apoyo

necesarios. Pero ello no debe interpretarse como una falta de atención a la función que puede cumplir la urbanización e industrialización favorables a los pobres y a la promoción de actividades no agrícolas para brindar alternativas viables a la población pobre de las zonas rurales.

18. Cada vez se está prestando más atención a otras cuestiones que trascienden el acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia de las tierras, pero que las políticas y reformas agrarias del pasado no habían abordado debidamente. Entre ellas, la importancia del acceso a la tierra y la seguridad de su tenencia en el marco de la igualdad de género o del reconocimiento de los derechos territoriales de las minorías étnicas y los pueblos indígenas. La seguridad de la tenencia de la tierra es también fundamental para los enfoques más integrales de ordenación de la tierra y otros recursos naturales en el contexto de los procesos de descentralización y de transferencia.

19. Esta nueva percepción, especialmente la mayor conciencia de la importancia de la distribución de los activos para el crecimiento a largo plazo, la reducción de la pobreza y la potenciación de los derechos y deberes cívicos, ha encontrado eco en los últimos informes sobre el desarrollo mundial publicados por el Banco Mundial y en los informes sobre el desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Los principales organismos donantes, incluido el Banco Mundial y la Unión Europea, han publicado recientemente documentos de política y directrices sobre la tenencia de la tierra. Esta mayor conciencia también queda plasmada en un número cada vez mayor de operaciones relacionadas con la tierra. Por ejemplo, en el caso del Banco Mundial, la parte de su cartera de proyectos de desarrollo rural que ha experimentado un crecimiento más rápido ha sido la de las operaciones relativas a la tenencia de la tierra.

20. Hace poco se estableció la Comisión de alto nivel para el apoderamiento legal de los sectores pobres con el objetivo primordial de definir enfoques adecuados para fortalecer la seguridad de la tenencia de la tierra en beneficio de los pobres. Se han manifestado algunas inquietudes sobre la parcialidad que podría suponer la concesión de títulos de derechos primarios individualizados sin tener debidamente en cuenta los recursos de propiedad común y los acuerdos entre usuarios múltiples de los que dependen los medios de subsistencia de la población pobre de las zonas rurales. No obstante, es probable que en lo que más insista la comisión sea en la importancia de la seguridad de la tenencia de la tierra.

21. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación está organizando la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR), que el Gobierno del Brasil hospedarán en marzo de 2006. En la conferencia se debatirá, entre otras cosas, la importancia del acceso a la tierra y de la seguridad de su tenencia para la población rural pobre.

F. El FIDA y las cuestiones relacionadas con la tierra

22. El FIDA está entregado a reducir la pobreza rural; para cumplir esa función, debe ocuparse de las cuestiones relacionadas con la tierra y de sus dimensiones social, normativa e institucional. Su marco estratégico concede prioridad al logro de un mejor acceso a la tierra y a otros recursos naturales por parte de la población rural pobre, tal como indican sus estrategias regionales.

23. El FIDA ha abordado los problemas relacionados con la tierra que afronta la población pobre de las zonas rurales, mayormente mediante proyectos y programas, atendiendo a los siguientes temas: la formulación y aplicación de políticas agrarias favorables a los pobres; la redistribución de tierras; la concesión de títulos de propiedad sobre la tierra; el acceso a recursos de propiedad común y los acuerdos entre usuarios múltiples que resultan tan esenciales para los medios de subsistencia de la población rural pobre; el fortalecimiento de la seguridad de la tenencia de la tierra; la solución de conflictos relacionados con la tierra; la intensificación de los vínculos entre la seguridad de la tenencia de la tierra y su uso, y la ordenación sostenible. Se ha prestado particular atención a los derechos a la tierra de las mujeres, los pastores y los pueblos indígenas; a los derechos secundarios y comunales y

al fortalecimiento de los sistemas descentralizados de administración de tierras, tanto los establecidos por ley como los consuetudinarios. Teniendo en cuenta que se trata de un tema delicado y complejo desde el punto de vista político, el FIDA ha forjado alianzas con los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil y distintos agentes de desarrollo.

24. El FIDA, uno de los miembros fundadores de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, acoge en la actualidad la secretaría de este organismo. Esta Coalición se constituyó para reforzar las alianzas de las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones intergubernamentales en la formulación y aplicación de proyectos y programas y en el diálogo sobre políticas relativo a la seguridad de la tenencia de la tierra y el acceso a ésta de los pobres de las zonas rurales.

25. El FIDA es consciente de que aún queda mucho por hacer para incorporar como corresponde —tanto en sus proyectos y programas como en el diálogo sobre políticas— los distintos factores que guardan relación con el acceso a la tierra y el control de ésta por parte de los diversos grupos de personas pobres del medio rural y, así, influir en sus perspectivas de tener mejores medios rurales de subsistencia. Es consciente asimismo de que debe adoptarse un enfoque más orientado a conseguir que las cuestiones relacionadas con la tierra ocupan un lugar central en el proceso de desarrollo, teniendo presente las marcadas diferencias regionales y las especificidades nacionales existentes.

26. El FIDA no cree en políticas prescriptivas ni en soluciones uniformes y predeterminadas. Las soluciones a los problemas que afronta la población pobre de las zonas rurales con respecto a la tierra deben basarse en las realidades concretas, dinámicas, sumamente diversificadas y complejas que viven. A esos efectos, una de las mayores contribuciones del FIDA es el apoyo que presta al fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones de campesinos y las organizaciones rurales para que tengan una participación dinámica en los procesos normativos, de modo que puedan exponer su situación real y ejercer la debida influencia en las decisiones sobre políticas. Es igualmente importante la función catalizadora y mediadora del FIDA en la creación de un espacio de diálogo y debate entre los diversos interlocutores, ya sean éstos gobiernos, organizaciones rurales u otros movimientos de la sociedad civil.

G. Propuestas de preguntas para el debate

27. ¿Cuáles son las principales dificultades con que se enfrentan una reforma y una política agrarias favorables a los pequeños agricultores y que tengan en cuenta los aspectos de género? En la práctica, ¿cuáles son los puntos de equilibrio y las complementariedades entre la redistribución de la tierra y las economías de escala, y entre la reforma agraria y la urbanización y la industrialización favorables a los pobres? ¿Tienen los participantes alguna experiencia concreta de cómo se han abordado estas dificultades?

28. Otra serie de problemas se refiere a los recursos de propiedad común y los derechos de los grupos marginados y vulnerables, como los pastores y los pueblos indígenas. ¿Qué experiencias concretas tienen los participantes sobre maneras de afrontar estos problemas?

29. ¿Con qué capacidad deben contar los gobiernos y las organizaciones rurales a fin de contribuir a la formulación, aplicación y observancia de reformas y políticas agrarias equitativas y favorables a los pobres? ¿Cómo puede una organización como el FIDA atender esas necesidades?

30. ¿Influyen las políticas y posiciones de los organismos internacionales de desarrollo en las políticas y medidas adoptadas por los gobiernos? ¿Qué experiencias concretas pueden mencionar en este sentido?

LOS DERECHOS A LA TIERRA Y LOS RECURSOS: SU IMPORTANCIA PARA ALCANZAR LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO*

El fortalecimiento de los derechos de los hombres y mujeres pobres a la tierra y a los recursos naturales es indispensable para el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio.

OBJETIVO 1: ERRADICAR LA POBREZA EXTREMA Y EL HAMBRE

Donde sus derechos a la tierra estén asegurados y haya a disposición otros servicios para la producción, los hombres y mujeres pobres pueden mejorar la producción y sus ingresos —provenientes de fuentes tanto agrícolas como no agrícolas— mejorando con ello su seguridad alimentaria y reduciendo el hambre.

OBJETIVO 2: LOGRAR LA ENSEÑANZA PRIMARIA UNIVERSAL

Sin el reconocimiento de sus derechos, a las familias que residen en tierras en disputa se les puede negar el acceso a los servicios públicos, comprendida la educación de sus hijos. La mejora del acceso a la tierra ayuda a los hogares a generar ingresos y reduce el tiempo que los niños trabajan para ayudar a mantener a sus familias. Entre los resultados está el poder pagar las tasas de escolaridad y aumentar la asistencia a clase.

OBJETIVO 3: PROMOVER LA IGUALDAD ENTRE LOS GÉNEROS Y LA AUTONOMÍA DE LA MUJER

Las mujeres de los países en desarrollo poseen menos del dos por ciento de la tierra y reciben menos del cinco por ciento de los servicios de apoyo, aunque desempeñan un papel clave en la agricultura y en la seguridad alimentaria de los hogares. El aseguramiento de los derechos a la tierra para las mujeres no solamente contribuye al empoderamiento de las familias pobres, sino que también aumenta el poder social y político de las mujeres —contribuyendo así a reducir la mortalidad infantil y a mejoras de la salud materna (objetivos 4 y 5)—.

OBJETIVO 6: COMBATIR EL VIH/SIDA, EL PALUDISMO Y OTRAS ENFERMEDADES

La epidemia de VIH/SIDA ha puesto de relieve las consecuencias de que las mujeres no posean derechos a la tierra o derechos de herencia sobre la tierra de sus esposos. Estas mujeres no solamente pierden la fuente de medios de vida de sus familias, sino que a menudo no tienen otra opción que involucrarse en otras relaciones que pueden aumentar el riesgo de contagio. La consecuencia de lo anterior es la desnutrición y la inseguridad alimentaria, además de un efecto negativo en la prevención y tratamiento del VIH/SIDA.

OBJETIVO 7: GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD DEL MEDIO AMBIENTE

Las causas reales de la degradación de los recursos tienen sus raíces en los desequilibrios de poder, riqueza, conocimientos y acceso a los recursos. Si los hogares rurales pobres carecen de seguridad en materia de derechos a la tierra, se ven obligados a adoptar estrategias de supervivencia de corto plazo que tienen repercusiones ambientales negativas. Además, la producción de los pequeños propietarios generalmente conlleva menos riesgo ambiental que la producción comercial en gran escala.

* El presente anexo ha sido preparado por la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, Roma.

ANEXO

OBJETIVO 8: FOMENTAR UNA ASOCIACIÓN MUNDIAL PARA EL DESARROLLO

El acceso a la tierra y su uso ponen en juego muchas relaciones sociales, económicas, culturales y políticas complejas. Es más que un mero activo productivo o un objeto de inversiones. Es crucial que los hombres y mujeres pobres cuyos medios de vida están directamente afectados por las políticas agrarias y de recursos tengan la oportunidad de participar en la formulación de las políticas, y en los procesos de toma de decisiones y las asociaciones en los niveles local, nacional y mundial.

Preparado por la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra – Roma

