

Signatura: GC 30/L.7
Tema: 10
Fecha: 10 enero 2007
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Dar a los pobres de las zonas rurales
la oportunidad de salir de la pobreza

Informe sobre las enseñanzas extraídas por la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra

Consejo de Gobernadores — 30º período de sesiones
Roma, 14 y 15 de febrero de 2007

Para **información**

Nota para los Gobernadores

Este documento se presenta al Consejo de Gobernadores a título informativo.

A fin de aprovechar al máximo el tiempo disponible en los períodos de sesiones del Consejo de Gobernadores, se invita a los Gobernadores que deseen formular preguntas técnicas acerca del presente documento a dirigirse al funcionario del FIDA que se indica a continuación antes del período de sesiones.

Bruce Moore

Director de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra

Tel.: (+39) 06 5459 2206

Correo electrónico: b.moore@ifad.org

Las peticiones de información sobre el envío de la documentación del presente período de sesiones deben dirigirse a:

Deirdre McGrenra

Oficial encargada de los Órganos Rectores

Tel.: (+39) 06 5459 2374

Correo electrónico: d.mcgrenra@ifad.org

Informe sobre las enseñanzas extraídas por la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra

I. Introducción

1. La Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra es una alianza mundial de organizaciones intergubernamentales y de la sociedad civil que trabaja con sus asociados en el desarrollo a fin de empoderar a los hogares pobres de las zonas rurales para que puedan obtener y mantener un acceso seguro a los recursos naturales, especialmente a la tierra.
2. Desde su creación en el marco de la Conferencia sobre el Hambre y la Pobreza convocada por el FIDA en noviembre de 1995, la Coalición ha trabajado con objeto de aumentar la capacidad de sus miembros y asociados y de crear oportunidades, a todos los niveles políticos, para que puedan tomar parte en el diseño de políticas agrarias favorables a la población pobre y colaborar con los gobiernos en la puesta en práctica de reglamentos y prácticas transparentes en materia de tierras y en su debido seguimiento.
3. En 2006, la Coalición se ha centrado en la consecución de resultados prácticos a los niveles nacional, regional y mundial en las siguientes esferas: i) creación y ampliación de espacios para el diálogo entre las partes interesadas; ii) intensificación de la labor normativa y de promoción sobre los temas relativos a la tierra que requieren mayor atención; iii) establecimiento de redes y aumento de la capacidad a los niveles nacional y regional, y iv) fortalecimiento de la Coalición en su calidad de institución.
4. En las secciones que figuran a continuación se presenta un resumen de algunas de las enseñanzas extraídas por la Coalición en esas esferas básicas de sus actividades —entre ellas, las resultantes de los procesos de evaluación interna y externa— en los dos últimos años, especialmente en 2006.

II. Creación y ampliación de espacios para el diálogo

5. Una de las enseñanzas más valiosas es que es mucho más probable que las partes interesadas lleguen a un consenso si se trata de cuestiones temáticas específicas, sobre todo en contextos con una fuerte presencia de instancias que se ocupan de temas agrarios (p. ej., movimientos sociales, departamentos públicos, organismos donantes, etc.). La determinación de una postura común ante cuestiones específicas, respetando al mismo tiempo las distintas opiniones sobre temas más generales, estimula la participación de una variedad de interlocutores que en otros casos tal vez se rehusarían a ello por temor a comprometer su posición.
6. En el marco del Programa de colaboración sobre cuestiones relacionadas con la tierra en el Níger y Uganda, las organizaciones tanto gubernamentales como de la sociedad civil han coincidido en que el acceso de los pastores a la tierra es un problema prioritario. Si bien los interesados pueden diferir en cuanto a sus soluciones preferidas, su deseo de reunirse y debatir en torno a este tema aumenta las posibilidades de hallar soluciones satisfactorias. Del mismo modo, en el ámbito del proceso más amplio de reforma de la tenencia de la tierra en Madagascar han aparecido otros métodos de titulación de tierras que suscitan el interés de todos los interesados. Los asociados de la Coalición han convocado consultas entre diversos interesados acerca de esta cuestión, que han contribuido a promover opciones más adecuadas para los usuarios pobres de las tierras.
7. Como pudo constatarse durante el programa denominado Alianzas en torno a la tierra a favor del desarrollo nacional en Filipinas e Indonesia, las competencias en materia de tierra a menudo están distribuidas entre diversos organismos gubernamentales (como los encargados de silvicultura, agricultura, minería), con el

resultado de una superposición de funciones y una plétora de leyes sobre tierras que a menudo son incompatibles. Por lo general, las organizaciones de la sociedad civil siguen la orientación sectorial de las instituciones, lo que significa que es necesario promover el diálogo no sólo entre gobierno y sociedad civil sino también en el seno de estos dos ámbitos en general.

8. En Indonesia, no habría sido posible alcanzar el nivel de intercambio y debate franco y abierto que se registró en el foro nacional de haber participado en él también las instituciones internacionales. Este proceso parece indicar que la Coalición necesita llevar adelante funciones polifacéticas, es decir: i) cerciorarse de que se hagan valer las opiniones de la sociedad civil y de las personas en pie de igualdad con otros participantes del ámbito nacional (p. ej., gobiernos, sectores comerciales), y ii) establecer unos procesos consensuados con los agentes internacionales de manera de recibir apoyo para los resultados que se persiguen, salvaguardando no obstante el carácter nacional de los foros.
9. Hace falta promover el diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil a fin de que puedan hacer comprender sus reivindicaciones sobre las tierras y afianzar su posición negociadora con los gobiernos. Con ello, se evitarían los conflictos que pueden surgir cuando se reconoce la reivindicación de un grupo a expensas de otro, con el consiguiente enfrentamiento entre los propios grupos pobres.
10. La conexión existente entre la Coalición y el sistema de las Naciones Unidas, en virtud de que ésta tiene su sede en el FIDA, es un factor importante para promover la apertura de espacios para el diálogo, en particular a nivel nacional. Por ejemplo, en Filipinas e Indonesia, los organismos gubernamentales han firmado acuerdos tripartitos con la Coalición y asociados de la sociedad civil en los que se comprometen a entablar un diálogo nacional sobre cuestiones relacionadas con la tierra. La identidad de la Coalición fue determinante ante todo para inducir a esos organismos a firmar los acuerdos, y para elevar su sentido de responsabilización por la consecución de resultados. Asimismo, la identidad de la Coalición le ha ofrecido la oportunidad de recordar a los gobiernos asociados que ellos son responsables de los abusos contra los derechos humanos relacionados con la tierra; con este fin, ha puesto de relieve en distintas ocasiones los compromisos contraídos en virtud de procesos internacionales.

III. Intensificación de la labor normativa y de promoción

11. Mediante su participación en diferentes eventos regionales y mundiales, la Coalición ha aprendido que la facilitación de oportunidades a sus miembros, sobre todo a las organizaciones de la sociedad civil de menor entidad, fortalece la capacidad de promoción de esas organizaciones y es también una forma de fomento institucional. Así, por ejemplo, la participación de una dirigente de la Asociación Comité de Desarrollo Campesino (CODECA) en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) produjo un fuerte impacto a nivel de país porque dejó de manifiesto que las mujeres pueden tomar la iniciativa para fomentar los temas relacionados con la tierra en los planos nacional e internacional. Además, se trató de una de las pocas representantes de la sociedad civil que figuraban entre los ponentes en el ECOSOC, y el hecho de hablar en calidad de representante directa de las comunidades rurales contribuyó a que su alocución fuera aún más convincente.
12. La participación de los miembros y asociados de las organizaciones de la sociedad civil en la semana rural organizada por el Banco Mundial brindó a las organizaciones en cuestión otra oportunidad de comprender mejor la labor de las organizaciones intergubernamentales y manifestar su posición respecto de cuestiones específicas. En ocasión de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, los miembros de las organizaciones de la sociedad civil que integraban la delegación

oficial de la Coalición tuvieron la oportunidad de relacionarse directamente con los delegados de sus respectivos países, lo que no habría sido posible de otro modo. De manera que la Coalición ha podido desempeñar una función clave para abrir el camino a la participación de la sociedad civil, como medio de crear un diálogo más participativo.

13. En su función de promotora de cuestiones temáticas específicas, la Coalición ha comenzado a desarrollar iniciativas dirigidas concretamente a los pastores, los derechos de propiedad común, las tierras secas y los pueblos indígenas. Un documento de trabajo y un foro de debate sobre pastores pusieron de relieve la falta de conocimientos sistematizados y de vínculos e interacción entre los diversos grupos con pocas tierras, así como el creciente interés en tratar de resolver estos problemas. Respecto de la cuestión de la propiedad común, en la conferencia de la Asociación Internacional para el Estudio de la Propiedad Comunitaria, celebrada en julio de 2006, se otorgó un premio a un documento conjunto de la Coalición y el CAPRI (Programa del Sistema sobre Acción Colectiva y Derechos de Propiedad del Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (GCAI)), cuya elaboración se basó en un foro de debate y una serie de estudios de casos, en buena parte procedentes de los miembros de la Coalición. A partir de ésta y otras experiencias análogas, la Coalición reconoció la necesidad de comprender mejor las inquietudes específicas en materia de tierras señaladas por sus miembros, y de adoptar una posición definida y transmitir mensajes de políticas claras para llevar adelante una labor de promoción.
14. Un examen de las políticas agrarias de los organismos donantes y un estudio posterior de los miembros y los asociados relativo a la aplicación de éstas, revelaron que las políticas de los donantes suelen abordar las cuestiones relacionadas con la tierra en el ámbito de políticas sectoriales distintas y que, incluso en caso de que exista una política agraria concreta, es posible que haya divergencias entre la política y la práctica. Este examen constituyó la primera actividad de la Coalición en una esfera que se propone explorar ulteriormente en el futuro.
15. La efectividad de la reforma agraria en favor de los pobres puede verse obstaculizada por la falta de armonización entre los asociados en el desarrollo que se ocupan de esas cuestiones. En Madagascar, el apoyo a las ONG que organizaron el Programa agrario nacional ha contribuido a fomentar una mayor sinergia entre diferentes iniciativas. Actualmente, este enfoque se está ampliando a escala nacional y servirá de base de un mecanismo parecido en el Níger.

IV. Establecimiento de redes y aumento de la capacidad

16. El apoyo prestado a diversas redes que son miembros de la Coalición ha reafirmado el papel destacado que éstas cumplen en el proceso de empoderamiento colectivo, en especial por lo que se refiere a:
 - a) el seguimiento social, como en el caso del Grupo ALLPA en el Perú, que se ocupa de vigilar un proyecto gubernamental de titulación comunitaria, y la Agrarian Reform Network (ARNow!) en Filipinas, que efectúa el seguimiento de la aplicación de un programa de reforma agraria;
 - b) la influencia en la legislación agraria, como ocurre con el Consejo Coordinador de Organizaciones Campesinas de Honduras (COCOCH) que logró hacer incorporar las enmiendas propuestas a la nueva ley agraria;
 - c) la creación de asociaciones con los gobiernos dirigidas a velar por que las aportaciones de la sociedad civil en general se tengan en cuenta en los procesos de elaboración de políticas agrarias, como es el caso de la Alianza en torno a la tierra de Uganda, a la que el Gobierno ha pedido que amplíe su función de convergencia para organizar unas consultas nacionales sobre un proyecto de política agraria, y

- d) la promoción de un voz colectiva acerca de los procesos regionales que afectan a la tierra, por ejemplo por conducto de LandNets en África, y sus posibles aportaciones, por ejemplo al proceso de elaboración de políticas de tierras en el ámbito de la Unión Africana, o al Servicio de tenencia de la tierra de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo. Del mismo modo, la colaboración entre la Coalición y el FIDA para la convocación del Foro Andino contribuyó a que se desarrollara una visión regional sobre las enseñanzas extraídas y las orientaciones de las cuestiones relacionadas con la tierra.
17. Además, se ha comprobado que las redes ofrecen posibilidades de innovación y ampliación de las experiencias, como el sistema de cartografía de los terrenos comunitarios a fin de resolver los conflictos desarrollado por el Grupo Tierra, una red de ONG internacionales y cooperativas locales de Nicaragua, muchas de las cuales son miembros de la Coalición.
 18. La Coalición, al reconocer la importancia de las redes, no sólo seguirá respaldando las que son activas y las que vayan surgiendo, sino que adoptará medidas oportunas para comprender más a fondo sus puntos débiles y fuertes a fin de extraer enseñanzas transversales que redunden en su mejor funcionamiento.
 19. El Servicio de potenciación de la comunidad —que cuenta con 50 proyectos en 25 países— sin lugar a dudas ha dejado de manifiesto el nexo estrecho entre el acceso a la tierra y la posibilidad de ejercer control sobre ella y los procesos de empoderamiento de las organizaciones de base y la población rural en general. Si bien es cierto que el apoyo a la acción colectiva en materia de tierra genera capital social, la complejidad de las dinámicas políticas y la lentitud con que se producen los cambios sociales exigen gran persistencia y un horizonte a largo plazo. Asimismo, es fundamental que el Servicio de potenciación de la comunidad y las restantes esferas programáticas de la Coalición estén armonizadas.
 20. En diversos casos en los que el Servicio de potenciación de la comunidad provocó un cambio en el equilibrio de poder a nivel local, las comunidades vecinas han pedido a la Coalición que reproduzca este mecanismo en otros lugares. El Servicio puede desempeñar también una función catalizadora en la creación de oportunidades de colaboración entre los agentes locales y los agentes gubernamentales o intergubernamentales; ejemplos de ello son la Alianza en torno a la tierra de Zambia, la iniciativa HARDI de armonización de las medidas para lograr un desarrollo integrado (Madagascar) y la Asociación nacional de bosques y pastizales comunales (Albania).

V. Fortalecimiento de la Coalición en su calidad de institución

21. La comunicación ha trascendido como un instrumento decisivo para dar más notoriedad a la Coalición y, por su intermedio, a la de sus miembros y asociados. El apoyo que la Coalición presta al intercambio de conocimientos entre sus organizaciones miembros y asociadas que afrontan problemas parecidos y utilizan enfoques similares (p. ej., la cartografía de los terrenos comunitarios para resolver los conflictos en Nicaragua y Filipinas) ha evidenciado que es fundamental fortalecer la comunicación horizontal sobre una base temática y, de existir semejanzas regionales, sobre una base geográfica (p. ej., la gestión por las organizaciones de la sociedad civil de los fondos de tierras). Estos hechos subrayan la importancia de promover el intercambio de conocimientos y las oportunidades de capacitación *inter pares*.
22. En la evaluación externa de la Coalición que se realizó en 2006 se hizo hincapié en su pertinencia actual y en la importante función que cumple para promover un programa de tenencia de la tierra que favorezca a la población pobre. También se destacaron algunas cuestiones que es necesario abordar. Todas las entidades que componen la Coalición —la Secretaría, la Asamblea y el Consejo— darán prioridad a

la revisión y modificación de la constitución y el marco de gobierno, como paso fundamental para aclarar las respectivas funciones, responsabilidades y procedimientos a fin de mantener el crecimiento que la Coalición ha experimentado en los últimos años. Además, los procesos de evaluación interna y externa han apuntado a la necesidad de instituir un sistema transparente de seguimiento y evaluación.

23. Una nueva dirección que se planteó durante los debates entre los miembros de la Coalición consiste en una reorganización de base regional con objeto de encarar las necesidades y las orientaciones regionales de manera más explícita. Ello comprenderá una reorganización parcial de las responsabilidades del personal para dar cabida a una programación adecuada y una mayor flexibilidad para atender a las necesidades de los países de las distintas regiones.

VI. Conclusión

24. No cabe duda de los beneficios que se derivan de un enfoque que agrupe a múltiples partes interesadas para responder al desafío planteado por una reforma de la tenencia de la tierra favorable para los pobres. En los dos últimos años se ha venido reafirmando que las fortalezas de la Coalición residen en el valor que agrega a los procesos locales, nacionales, regionales y mundiales que promueven el acceso de la población pobre a la tierra gracias a su acción catalizadora de los esfuerzos de sus miembros y asociados. Por consiguiente, la manera en que la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra consolida su identidad como coalición de miembros seguirá siendo un aspecto prioritario en su transformación institucional, con la que se propone cumplir su mandato con mayor eficiencia.
25. El FIDA ocupa un lugar prominente entre los numerosos miembros y asociados que colaboran con la Coalición. En sus actividades conjuntas con el FIDA, la Coalición ha tenido la oportunidad de mostrar el valor que puede aportar a iniciativas más generales de reforma de la tenencia de la tierra. La experiencia positiva adquirida a este respecto en Uganda, por ejemplo, ha alentado a la Coalición a escoger al FIDA como uno de los principales asociados para llevar a cabo iniciativas análogas en Madagascar y el Níger.
26. Las enseñanzas extraídas por la Coalición en estas esferas básicas de actividad en los dos años anteriores serán particularmente valiosas para el plan de acción que se está elaborando en consulta con el FIDA y otros miembros como respuesta ante la evaluación externa.