

Comentarios sobre el borrador de "Lineamientos de política de tierras de la UE"

***consulta organizada por la Coalición internacional para el
acceso a la tierra***

Michel Merlet

especialista en políticas de tierras

IRAM - Francia

el 16 de marzo 2004

Advertencia :

- estos comentarios son personales. No corresponden necesariamente con la posición del IRAM.
- por haber estado en misión fuera de Francia y sin acceso a correo electrónico durante el periodo de la consulta, estos comentarios han sido hechos inicialmente a partir de la versión inglesa del documento, pero se presentan en español para aprovechar la prórroga para su envío hasta el día 17

A. Observaciones generales

En primer lugar, conviene aplaudir a esta iniciativa, que pone de nuevo en el centro de las preocupaciones de la cooperación europea un tema esencial, ineludible para poder enfrentar con seriedad los desafíos actuales relacionados con el hambre, la pobreza, y los conflictos mayores en el mundo.

Como ocurre con mucha frecuencia cuando se habla de este tema, un sobrevuelo rápido de las tres versiones muestra la existencia de problemas de traducción, ligados con diferencias conceptuales e historias específicas. Estos pueden tener consecuencias semánticas importantes (por ejemplo, conceptos de derechos de "propiedad", de uso, confusión entre "reforma de políticas de tierras" y "reforma agraria"...). Esto no solo ocurre en el vocabulario especializado relativo al tema tierra. A título de ejemplo, *governance* (Ing), [*gouvernance* en francés] no se puede traducir en español por

governabilidad, que tiene claramente un sentido distinto; nos parece que debería traducirse más bien por *gobernanza*.

Los temas centrales (parte 5) nos parecen ser muy importantes. El documento tiene el mérito de insistir sobre varios aspectos fundamentales que los organismos de cooperación a menudo ocultan, en particular:

- la necesidad de considerar a la vez la seguridad de los derechos y el acceso a los recursos (necesidad de redistribución en algunas situaciones)
- la necesidad de partir de los derechos y de las prácticas existentes
- el hecho de que la titulación no constituye siempre una solución

Antes de entrar más a fondo como lo pide la carta de consulta en algunos aspectos específicos, nos parece que el documento presenta más allá de su evidente mérito, algunas debilidades que merecerían ser corregidas:

- En varias oportunidades, el texto nos dejó una sensación de superficialidad, en relación con algunos aspectos de fondo. Nos parece que esto no se debe únicamente a la ambición del texto de ser accesible para todos, y que tiene raíces más profundas. Nos parece que ha sido elaborado fundamentalmente a partir de experiencias de África occidental. Contiene referencias a otras partes del mundo, pero no han sido incorporadas con el mismo nivel de reflexión que las que conciernen este subcontinente.
- Las relaciones entre acceso a la tierra y seguridad de los derechos, génesis de la pobreza, hambre y mercados no está presentada de manera clara. El documento contiene muchos elementos en torno a esto, pero sin suficiente articulación. Las ventajas de la agricultura familiar y los riesgos de la pauperización de millones de productores en el mundo que se está dando, deberían aparecer de manera mucho más clara.
- La cuestión de la "renta" de la tierra no se toca en ninguna parte. Es una lástima, porque sigue siendo un aspecto esencial del tema. Sería además muy fácil introducirlo cuando se habla de impuestos sobre la tierra.
- No se insiste suficientemente sobre la importancia de las relaciones de fuerzas y de los intereses distintos que están detrás cualquiera política de tierras.
- La necesidad de establecer mecanismos sociales de regulación de los mercados de derechos sobre tierra (propiedad plena, usufructo, alquileres, ...) no es enfocada con suficiente fuerza. No obstante, es a menudo un elemento esencial en situaciones geográficas muy variadas.
- No se hace suficiente referencia a las variadas experiencias de los países europeos en torno a las políticas de tierra. El valor agregado de la cooperación europea en relación con cooperaciones de otros países viene sin embargo en gran parte de allí.

B. Observaciones específicas.

Parte 1

párrafo 3.1.1.

insuficiente articulación entre el problema del acceso a la tierra y la aparición de la pobreza.

Dos aspectos merecerían ser abordados:

- la necesidad de optimizar el uso de los recursos, a nivel de cada país y a nivel mundial, para proteger el medio ambiente y erradicar el hambre
- las consecuencias de la caída de los precios agrícolas en moneda constante a raíz de la Mundialización: desaparición de los agricultores menos dotados en tierra y en medios de producción y aumento de la pobreza.

párrafo 3.4.2.

la gobernanza no se limita a la resolución de conflictos. Incluye la gestión de los derechos, la formulación y la aplicación de políticas a diferentes niveles.

párrafo 3.7.1.

tratamiento muy superficial del tema. Sería la oportunidad de discutir los efectos de renta y la posibilidad de incidir sobre el uso de los suelos a través de un impuesto. Además, la existencia de un impuesto implica el reconocimiento de derechos de la sociedad sobre la tierra, más allá de la propiedad privada.

párrafo 4.2.

la afirmación en lo que concierne las tendencias es errónea. Es probablemente un problema de redacción. El hecho de que exista un discurso dominante único y dogmático a nivel de muchas instancias de cooperación no puede asimilarse con una tendencia histórica universal. Más bien, se observa lo contrario en los países desarrollados. El párrafo es particularmente impreciso y confuso.

párrafo 4.3.

se tienden a confundir los derechos sobre la tierra y la propiedad, olvidándose del muy buen párrafo 2.1.3. (en la versión inglesa, mucho más claro que en la versión española)

párrafo 4.5

nos parece muy importante, y esto se articula directamente con gobernanza local.

párrafo 4.6

el cuadro es excesivamente moderado sobre varias acciones requeridas (necesidad de rehabilitar las políticas de reforma agraria, por ejemplo), aunque sí apunta elementos importantes.

La ausencia de Europa del Oeste es una lástima. Existen logros importantes y problemas que resolver en la actualidad en esta región, como por ejemplo la instalación de los jóvenes agricultores, y aunque no sea el objeto de los lineamientos, constituye una referencia obligatoria para el documento.

párrafo 5.4.4

Debería articularse con el tema de la gobernanza. Los mapas son instrumentos para gobernar.

párrafo 5.6.1

este tema ganaría a ser desarrollado más. → reforma agraria, impuestos, regulación de los mercados de tierras,

párrafo 5.6.2

un párrafo fundamental que aparece por fin a la página 20 y que debería entrar mucho antes en la justificación de los lineamientos. En la última frase, más que de un *apoyo apropiado*, se debería hablar de *políticas agrícolas adecuadas* que permitan que las ventajas de la producción familiar se expresen. El punto se retoma de alguna manera en el párrafo siguiente.

párrafo 5.6.4

interesante pero muy escueto, y demasiado prudente. ¿Porque no hablar más claro, como se ha hecho a partir de otras realidades?

párrafo 5.7.3

se abordan aspectos esenciales en este párrafo. La cooperación puede también optar por trabajar en primer lugar con sectores de la sociedad civil, para que las posiciones evolucionen y para que reformas gubernamentales sean posibles mas tarde. En este tema, no necesariamente tiene que existir una visión única, se busca como construir alternativas y posibilidades. Se trata de procesos, con sus contradicciones y sus matices.

párrafo 6.0.3

otra vez, confusión entre reforma agraria y reforma a las políticas de tierras (no las hemos señalado sistemáticamente). Nos hubiera gustado ver estas relaciones entre lucha contra la pobreza y políticas de tierras mas explícitas en el documento.

párrafo 6.3.2

"dada la experiencia de Europa" ganaría a ser desarrollado en lo que se relaciona con políticas de tierras. Hay que esperar el punto 5.2 de la parte dos para ver una clara referencia a las políticas de regulación de los mercados de tierra, pero sin ejemplos ni desarrollo.

Parte 2

Nos parece esencial insistir sobre la importancia de los **proyectos pilotos**, para poder idear junto con los distintos actores, políticas viables y adaptadas a los diferentes contextos.

No necesariamente la cooperación tiene que trabajar directamente con los gobiernos. Hay un amplio margen de actividades que se pueden hacer con organizaciones de productores, con ONGs, con gobiernos locales, sin las cuales no será nunca posible pensar en propuestas novedosas que tengan posibilidad de ser adoptadas y traducidas en leyes.

El carácter interdisciplinario, (derecho agrario, economía, agronomía, ecología, sociología, etc.) es fundamental.

Trabajar sobre políticas de tierras no es igual que trabajar sobre políticas de salud o de educación. Implica inter-actuar con realidades contradictorias que tienen sus propias dinámicas.

Implica por lo tanto mecanismos de pilotaje que involucren instancias europeas e instancias del país en el cual se interviene, universidades, instituciones de investigación, órganos de la sociedad civil.