

**Informe de la Consulta Electrónica sobre
el Borrador de los Lineamientos de Política de
Tierras de la Unión Europea**

**Borrador
29 de abril de 2004**



**Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra
Roma, Italia**

Indice

| | | |
|-----------|--|----------|
| A. | Introducción | 3 |
| B. | Antecedentes del Proceso de Consulta Electrónica..... | 3 |
| C. | Panorama general de los comentarios recibidos | 4 |
| | La tierra y la pobreza | 5 |
| | La tierra y los derechos humanos..... | 5 |
| | La tierra y los conflictos..... | 6 |
| | Partes interesadas e instituciones | 6 |
| | Alcance y aplicación de los lineamientos de política | 7 |
| D. | Perspectivas regionales y de país | 8 |
| E. | Comentarios relacionados con el proceso..... | 8 |

Apéndices

1. Lista de participantes en la consulta y anexo de comentarios completos
2. “Lineamientos de Política de Tierras de la EU: Panorama General del Contenido, Procesos y Pasos Sigüientes,” Equipo de Trabajo sobre Tenencia de la Tierra de la EU, Marzo 2004.
3. Copia del borrador de los lineamientos, versión del 26 de enero. [Tres versiones– inglés, español y francés]

A. Introducción

Este informe ofrece un resumen del análisis de los comentarios recibidos a través de una consulta electrónica sobre el borrador de los Líneamientos de Política de Tierras de la Unión Europea (UE). La Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra facilitó de manera voluntaria esta consulta a pedido de la UE, sus Estados Miembros y la Comisión Europea (CE), con la meta de ampliar la base participativa a través de la cual se elaboran los lineamientos de políticas.

Para facilitar esta consulta, la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra contactó casi 200 organizaciones y personas alrededor del mundo, incluyendo organizaciones de la sociedad civil, agencias intergubernamentales, institutos de investigación, y personas con experiencia específica de trabajo en reformas de política de tierras. El borrador de los lineamientos se proporcionó en inglés, francés y español. Este proceso generó 30 respuestas, que constituyen la base de este informe (ver Apéndice 1).

Este informe está basado en la versión final que se entregó al Equipo de Trabajo de la UE el 18 de marzo de 2004, junto con la versión completa de todas las respuestas recibidas. Posteriormente fue revisado para incluir las respuestas adicionales que se recibieron después de esa fecha y para reflejar la evaluación del proceso de consulta realizado por los participantes.

La ILC (Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, por sus siglas en inglés) reconoce que la participación en consultas electrónicas es, por su naturaleza, limitada, y emprendió esta iniciativa reconociendo que algunos de nuestros socios, particularmente en la sociedad civil, tendrían mayor acceso a los procesos que otros. De hecho, solamente 12 de las respuestas recibidas provenían de organizaciones de la sociedad civil, aunque muchas de las respuestas dadas por parte de investigadores y otros profesionales relacionados con asuntos de tierra se hicieron eco de los comentarios realizados por participantes de la sociedad civil.

No obstante, esperamos que esta consulta haya aumentado el conocimiento de la intención de la UE de formular estos lineamientos, y a través de este informe público pueda continuarse abriendo oportunidades a través de las cuales la sociedad civil pueda participar en el proceso de la UE y dar a conocer las experiencias locales y nacionales.

B. Antecedentes del Proceso de Consulta Electrónica

Calendario. El Grupo de Trabajo de la UE estableció los parámetros para el calendario de la consulta, del 16 de febrero al 12 de marzo de 2004, sobre la base de sus propios procesos internos y plazos a fin de preparar el borrador para su entrega al Consejo de la UE.

Lista de Distribución. Para facilitar esta consulta, la Coalición contactó aproximadamente a 180 organizaciones y personas en todo el mundo. Las organizaciones de la sociedad civil conformaron la mayoría de esta lista de distribución; otros en la lista incluían agencias intergubernamentales, institutos de investigación y personas con experiencia específica de trabajo en reforma de políticas agrarias. La lista incluía organizaciones socias actuales de la Coalición y otros grupos con los cuales la ILC se ha relacionado a través de su trabajo desde 1995. Además, se animó a las personas y organizaciones incluidas en la consulta a transmitir la invitación y la copia del borrador de los lineamientos a otros grupos en sus redes.

Idiomas. El borrador de los lineamientos se proporcionó inicialmente en inglés, el idioma en el cual el Grupo de Trabajo de la EU había redactado el documento, con versiones en francés y español enviadas tan pronto estuvieron disponibles las traducciones. Este proceso de traducción acortó el período de consulta a tres semanas para los participantes en idioma francés y 2 ½ semanas para los participantes en idioma español (El plazo para las respuestas a la versión en español se extendió cinco días hasta el 17 de marzo debido a retrasos en el proceso de traducción). Se recibieron respuestas en inglés, francés y español.

Sitio web y boletines de actualización. El borrador de los lineamientos se colocó en el sitio web de la ILC, www.landcoalition.org, en cada idioma a medida que estuvo disponible, junto con la carta de invitación para participar en la consulta. A medida que se recibieron las respuestas, también se colocaron en el sitio en su idioma original. Se distribuyeron dos boletines de actualización a todos los participantes, el 2 y el 10 de marzo, que proporcionaban un breve resumen de las respuestas que se habían recibido.

Informe al Grupo de Trabajo de la UE. El 18 de marzo se presentó un informe final del proceso de consulta al Grupo de Trabajo de la UE, el cual incluyó un panorama general de los comentarios principales, y una lista de los comentarios específicos a cada sección del borrador de los lineamientos. Este informe se colocó en el sitio web de la ILC, y se envió una copia a través de correo electrónico a las organizaciones y personas que contribuyeron con respuestas. El 2 de abril se presentó al Grupo de Trabajo un *addendum* a la sección de comentarios específicos cuando la ILC se dio cuenta de que dos respuestas recibidas antes del plazo no habían sido incluidas en el informe del 18 de marzo.

Respuestas después del plazo. Las respuestas que fueron recibidas después del plazo fueron enviadas al Grupo de Trabajo de la UE en forma electrónica, y colocadas en el sitio web. Los comentarios específicos de estas respuestas no fueron incluidos en el informe resumen enviado al Grupo de Trabajo de la UE el 18 de marzo, pero han sido incorporados en este informe final.

Evaluación. Se distribuyó un formulario de evaluación entre las organizaciones y personas que contribuyeron con respuestas a fin de solicitar su retroalimentación sobre el proceso utilizado para la consulta y recomendaciones para consultas futuras.

C. Panorama general de los comentarios recibidos

En general, el esfuerzo de la UE de elaborar estos Lineamientos de Política de Tierras fue bien recibido. Los comentarios demostraron un sentido claro de que la tierra es un asunto transversal para la política de desarrollo nacional, y que las instituciones involucradas en la ayuda al desarrollo deben considerar sistemáticamente tanto (a) las formas en que la tierra se intersecta con una amplia gama de preocupaciones del desarrollo humano, como (b) enfoques para abordar los programas, los proyectos y el desarrollo de políticas específicas de tierras.

Las respuestas también animaron a los gobiernos a continuar discutiendo y debatiendo en forma abierta los asuntos de políticas relacionados con la tierra y la reforma agraria, en los ámbitos nacional, regional e internacional, y en general consideraron este documento de política como un paso positivo en esta dirección. Habiendo emprendido la formulación de este documento de política, la UE se ha posicionado para impulsar más coherencia y acciones conjuntas sobre los asuntos de tierras, con la meta tanto de influir sobre las políticas como de aumentar los recursos disponibles para las reformas de la política de tierras.

El foco principal de los comentarios fue sobre la Parte 1 (Lineamientos de Política). En general se hicieron recomendaciones para incluir ya sea temas o perspectivas que todavía no están en el borrador de los lineamientos, o para aumentar el énfasis en ciertos temas que todavía no se han resaltado lo suficiente. Muchos de estos comentarios pueden resumirse de la siguiente manera:

La tierra y la pobreza

- El documento prácticamente dice que la reforma de la política de tierras debe priorizar la reducción (o erradicación) de la pobreza. La lucha contra la pobreza y el hambre debe ser una prioridad central de la ayuda para el desarrollo que brinda la UE.
- Se necesita un análisis más profundo de las causas del hambre y la pobreza en las áreas rurales, con particular atención a la interacción entre las políticas de tierras y el acceso a la tierra, el comercio y la inversión, las políticas macroeconómicas y las políticas socioeconómicas.
- Proporcionar tierra sin el apoyo adecuado (institucional, financiero, infraestructura, etc.) no es por sí mismo una solución para la pobreza rural. Además del acceso a los servicios de apoyo, los incentivos para el uso productivo de la tierra son una importante consideración.
- Incluso con servicios de apoyo adecuados, la agricultura continúa siendo para las familias en muchos ámbitos pobres y rurales un camino difícil para salir de la pobreza.

La tierra y los derechos humanos

- La relación entre la tierra y los derechos humanos debe afirmarse a lo largo del documento (ya hay referencias en muchas secciones), e incluir referencias a instrumentos de derechos humanos de la UE e internacionales existentes que establecen derechos sobre la tierra y relacionados con la misma. La consideración de los asuntos relacionados con los derechos humanos debe ser coherente independientemente del nivel de desarrollo económico de un país y

los estándares de derechos humanos deben aplicarse en forma sistemática a través de las regiones.

- Los derechos a la propiedad privada no deben tratarse como la categoría más elevada de los derechos relacionados con la tierra, en particular en los casos donde las acciones para garantizar los derechos de propiedad contribuyen a la violación de otros derechos humanos básicos para un amplio segmento de la población.
- Se necesita prestar más atención a los derechos y necesidades de los pueblos indígenas (como un grupo de comunidades distintas de los “grupos de minorías”) y de otros grupos sociales marginados (p.ej. *Dalits*, trabajadores agrícolas afianzados).
- Particularmente en el caso de los pueblos indígenas, la reforma de la política de tierras debe fortalecer el ejercicio de los derechos culturales, que incluyen una forma de vida particular asociada con el uso de la tierra y los recursos naturales.

La tierra y los conflictos

- La escasez y la presión poblacional no son la única raíz del conflicto; la ocupación ilegal de los recursos es otro factor clave.
- El desplazamiento de las comunidades y las formas de violencia rural, incluyendo las acciones cometidas por los propietarios de tierras, deben analizarse como fuentes de los conflictos relacionados con la tierra, no sólo como resultados de dichos conflictos.

Partes interesadas e instituciones

- Se necesita el fortalecimiento de la capacidad, en particular para las organizaciones locales gubernamentales y de la sociedad civil, a fin de asegurar que las reformas en el ámbito nacional sean puestas en marcha efectivamente en el ámbito local.
- Las organizaciones de la sociedad civil deben no sólo desempeñar un papel de asesoría en la formulación de políticas y el monitoreo de los programas, sino que también deben verse con un papel activo en la ejecución de la reforma de la política de tierras, a menudo como socios de las comunidades locales que están ejerciendo sus derechos a la tierra.
- La política debe dar mayor mención al papel de los agricultores y las organizaciones de agricultores en la formulación de las políticas de tierras, y fomentar el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones de productores y su participación directa como socios en la solución de los conflictos de tierras.
- Debe prestarse atención a los sistemas judiciales, que necesitan funcionar de manera efectiva para que los estados garanticen los derechos a la tierra después de la reforma agraria.
- La asistencia técnica debe enfocarse en el fortalecimiento del conocimiento nacional en lugar de la “importación” de expertos técnicos extranjeros. En este sentido, las universidades podrían ser un recurso valioso para apoyar las iniciativas nacionales de reforma de las políticas de tierras.

- Debe exhortarse a las agencias donantes internacionales a respaldar no sólo servicios de apoyo, sino también la adquisición y distribución de tierras, así como otros aspectos de la reforma de la política de tierras que por lo general son políticamente más sensibles.
- En el borrador se hace referencia a los aspectos políticos de la reforma de la política de tierras, pero podría dársele más énfasis. En particular podría prestarse más atención a las formas en las cuales se podría apoyar el apalancamiento político de los pobres, específicamente en el ámbito local, a fin de reducir la pobreza que se origina del acceso inseguro a la tierra y otros recursos.

Alcance y aplicación de los lineamientos de política

- En estos lineamientos deben incluirse las necesidades de la política de tierras urbanas, y el rango del debate relacionado con la tenencia de la tierra urbana, para que las políticas discutidas sean realmente de alcance “nacional”. Los habitantes urbanos a menudo se enfrentan a una tenencia insegura y al riesgo de perder el acceso a su tierra. También debe reflejarse la migración urbana-rural y su intersección con la política nacional de tierras.
- Actualmente se dan diálogos regionales sobre cuestiones de la política de tierras, y quizás se estén realizando esfuerzos similares (p. ej. en África Occidental) para impulsar lineamientos de política regionales. La política de la UE debe animar estas iniciativas regionales e integrarse a ellas.
- Procedimientos o mecanismos claros a través de los cuales las actividades de la UE y sus Estados Miembros puedan ser responsabilizadas – en particular por los grupos y familias que son afectados por las políticas nacionales de tierras – ante los principios y procesos establecidos en estos lineamientos de política.
- Sería deseable establecer vínculos con los procesos de ERCERP, en particular en países donde hay esfuerzos para que este proceso tenga una naturaleza más pro-pobres.
- Es importante darle atención al idioma, en particular cuando se discuten temas a través de diferentes regiones. Las implicaciones de la terminología podrían cambiar con la traducción, pues los distintos usos históricos y la comprensión de los términos han creado distintas interpretaciones a través de los países y las regiones.

Hubo menos comentarios sobre los Lineamientos Operativos (inicialmente Parte 2, ahora el Anexo al Marco de Política). Varias entregas recomendaron que los lineamientos operativos no fueran demasiado detallados, y que deben permitir flexibilidad en la formulación de enfoques específicos al país para poner en marcha las ideas expresadas en el marco de política. Esto sugiere una fuerte necesidad de mayores consultas sobre estos temas operativos, p. ej. en los ámbitos nacional o regional para la formulación de lineamientos operativos que se adecúen mejor a los países o regiones específicos.

Los comentarios generales sobre los Lineamientos Operativos (Parte 2) incluyeron:

- Discutir la importancia de los proyectos piloto, como una forma de pensar junto con los distintos actores, y de medir la factibilidad y adaptabilidad a distintos contextos.
- Al evaluar la política gubernamental existente, debe prestarse más atención a la brecha entre la política/leyes y la práctica, y si las prácticas existentes privan a los grupos vulnerables del acceso a la tierra, incluyendo a través de la falta de acción del estado contra terceros (p. ej. invasión de tierras y apropiación ilegal de los recursos).
- La cooperación quizás necesariamente requiera cooperación con los gobiernos nacionales, pero también podría involucrar a organizaciones de productores, organizaciones de la sociedad civil y gobiernos locales. La participación de todos estos actores es necesaria, en todo caso, para asegurar que los proyectos exitosos se traduzcan en políticas o leyes más amplias.
- Deben fomentarse más ampliamente las asociaciones entre las instituciones europeas (más allá de sólo instituciones gubernamentales) y sus contrapartes en otros países.
- Mayor exposición de información pertinente por parte de los donantes, y el establecimiento de comparadores verificables que puedan permitir el monitoreo y la evaluación independientes de las reformas de política de tierras.
- Los lineamientos deberían hacer referencia en términos más concretos a los tipos de datos necesarios para emprender los análisis descritos, con fines de evaluar las oportunidades y desarrollar apoyo potencial a la reforma de política de tierras.

Algunos comentarios señalaron el alcance limitado de una consulta electrónica, la que por su propia naturaleza excluye a aquéllos que no tienen acceso a Internet, y alentaron la realización de consultas adicionales, cara a cara por la UE y el CE para desarrollar más y poner en marcha estos lineamientos de política en los ámbitos internacional, regional o nacional.

D. Perspectivas regionales y de país

Muchas de las entregas reflejaron las experiencias y lecciones de regiones y países específicos (y en algunos casos, sub-regiones dentro de países). Si bien este informe no intenta analizar estas perspectivas regionales, estaba claro que las preocupaciones sobre la política de tierras, las soluciones potenciales y el uso de la terminología varía entre las regiones y dentro de los países. (Esto puede verse al leer las entregas, en el Anexo a este informe). Esta observación de nuevo sugiere que la ejecución de estos lineamientos de política se beneficiaría de consultas adicionales en los ámbitos regional y nacional.

E. Comentarios relacionados con el proceso

Las entregas sobre la consulta, junto con las respuestas de los participantes al cuestionario de evaluación, también proporcionaron comentarios relacionados con el proceso de consulta electrónica y el proceso de política de la UE. Estas incluyeron:

- El calendario para la participación fue demasiado corto. En particular, esto limitó la posibilidad de involucrar a redes de organizaciones de la sociedad civil en el proceso, lo que habría aumentado el nivel de aporte directo del nivel comunitario.
- Se informó de dificultades para acceder electrónicamente a los documentos de la consulta, en especial entre los grupos que tienen acceso limitado a Internet.
- No hubo suficiente información general sobre cómo se formuló el borrador de los lineamientos, o cuál sería su aplicación. La falta de claridad sobre cómo se usarían estas entregas quizás haya desanimado a algunas organizaciones de la sociedad civil de participar en el proceso.
- Las consultas cara a cara se habrían preferido a una consulta electrónica, tanto porque permiten mayor participación –en particular de organizaciones de campesinos y de los sin tierra- como para una discusión más genuina entre los participantes. Sin embargo una consulta electrónica fue preferible a ninguna consulta.