



Informe de actividad

Para: Miembros y socios de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra

De: Andrew Fuys, Oficial de Política, Secretaría

Fecha: 18 de Julio de 2006

Asunto: Temas clave y lecciones aprendidas de la reunión bianual de junio de 2006 de la Asociación Internacional para el Estudio de la Propiedad Colectiva (IASCP por sus siglas en inglés)

Lo que sigue representa un informe de actividad conjunta. Pretende resumir los temas clave y las lecciones aprendidas por seis organizaciones socias colaboradoras, a saber: The Mau Community Forest Association/ (MACOFA por sus siglas en inglés) [Asociación forestal Comunitaria Mau], Kenya; Indonesian Institute for Forests and Environment (RMI) [Instituto Indonés para los Bosques y el Medio Ambiente], Indonesia; World Agroforestry Centre (ICRAF) [Centro Mundial Agroforestal], Indonesia; Association for Rural Advancement (AFRA) [Asociación para el Desarrollo Rural], Sudáfrica; Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria (IIPA) y la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra. ("la Coalición"), Italia.

Este memorándum informa brevemente sobre los asuntos clave discutidos en la reunión bienal de la Asociación Internacional para el Estudio de la Propiedad Colectiva (IASCP por sus siglas en inglés), celebrada en junio de 2006 en Indonesia, y su pertinencia para los programas y políticas de gobiernos, agencias intergubernamentales y la sociedad civil. Esta reunión convocó a unos 500 participantes – académicos, activistas, funcionarios de gobierno, representantes de agencias internacionales y otros – de más de 60 países, para discutir y debatir el tema "La supervivencia de la propiedad colectiva: desafíos crecientes y nuevas realidades".

En la reunión hubo una cantidad de participantes que han formado parte de actividades de la red de la Coalición o cuyas organizaciones son miembros o socios de la misma. Varios de nosotros hemos comparado notas de la reunión de la IASCP para identificar tendencias clave que fueron identificadas durante las sesiones de la conferencia y, basándonos en ellas, para considerar qué pasos prácticos pueden dar las instituciones pertinentes de manera que el acceso a la propiedad colectiva pueda hacerse en forma más segura, particularmente donde estos recursos desempeñan un papel importante apoyando los medios de vida rurales.

1. Presiones sobre la propiedad colectiva

Un desafío clave para la propiedad colectiva es la creciente tendencia a la privatización de los recursos de grupo comunes y las tierras comunales, incluyendo las manejadas como propiedad colectiva. La conferencia incluyó muchos casos en los cuales esta tendencia está llevando a la pérdida de acceso a los recursos basados en la tierra, siendo el agua el más importante, así como también productos forestales y otros recursos. Los sistemas de tenencia estatal, la

mayoría de los cuales apoya los derechos individuales a la tierra y a los recursos pero no derechos colectivos, a menudo son inaccesibles y costosos para los hogares rurales, en particular aquéllos que manejan recursos como propiedad colectiva o a través de sistemas habituales.

Los sistemas de tenencia comunales y las prácticas habituales de manejo de recursos naturales (MRN)- y algunas veces las propias comunidades que los manejan- no son bien comprendidos o ampliamente reconocidos por los gobiernos, agencias donantes, etc. Por ejemplo, la tierra que no se utiliza activamente a menudo se considera que no tiene derechos inherentes a ella, cuando de hecho permanecen siendo parte de los sistemas de tenencia habituales donde ya sea individuos o grupos reclaman derechos (p. ej. en escenarios de sistemas de pastoreo o de variación de cultivos en áreas forestales) y dejan la tierra sin usarla durante períodos de tiempo como parte del manejo del recurso.

Con frecuencia las acciones del estado para definir los derechos y usos de la propiedad colectiva no involucran adecuadamente a los hogares y comunidades que recurren a esos recursos para llenar sus necesidades de medios de vida. Donde estos procesos de toma de decisiones no son inclusivos, existe un mayor riesgo de que las personas sean arrancadas de las tierras colectivas, el agua y otros recursos, o que se desarrollen o agudicen los conflictos sobre el acceso a los recursos.

Por ejemplo, esfuerzos de conservación, p. ej. el establecimiento de áreas protegidas o parques nacionales – no siempre (o no con frecuencia) involucrando a los residentes locales o logrando un consenso con antelación sobre qué áreas deben definirse como protegidas, y qué usos de la propiedad colectiva puede continuarse manteniendo siempre las metas de conservación. Se señaló que la mayor parte de la biodiversidad existe fuera de las áreas protegidas, reiterando la necesidad de involucrar a las comunidades locales en esfuerzos de conservación y reconociendo sus prácticas de conservación existentes.

Además, la expansión de la frontera agrícola y la migración de los productores hacia tierras de propiedad colectiva, junto con el aumento en la agricultura sedentaria entre poblaciones no sedentarias anteriormente, están sumando presión a las propiedades colectivas. Estas tendencias plantean preguntas sobre cuáles son los factores que empujan la expansión agrícola; en particular entre los pequeños propietarios, y cómo pueden abordarse junto con esfuerzos para hacer la propiedad colectiva más segura.

El alcance de la explotación intensiva en capitál de la propiedad colectiva, p. ej. corte de madera, ganadería y minería, también es influido por las políticas de estado. Las actividades comerciales de pequeña escala también son impulsadas por la creciente demanda de recursos naturales (leña, carbón, agua, etc.) por las áreas urbanas. El uso comercial de gran escala de la propiedad colectiva produce beneficios principalmente a las personas o grupos que viven fuera del área, mientras que los residentes locales tienden a cargar con los costos, p. ej. los de la degradación ambiental.

En algunos casos, la investigación científica y las evaluaciones ambientales también son utilizadas por los gobiernos para justificar y legitimar el no reconocimiento de los derechos habituales a la propiedad colectiva. El estado a menudo tiene mejor acceso a la investigación científica, lo que podría permitir que la evidencia sea politizada sólo para los intereses del estado. Esto puede crear presión adicional sobre los derechos de los pueblos rurales a manejar la propiedad colectiva.

2. Oportunidades y desafíos

La conferencia incluyó la presentación de numerosos casos en los cuales proyectos o programas específicos han aumentado el acceso seguro a la propiedad colectiva, al menos en el corto plazo. La institucionalización de las ganancias logradas a través de los proyectos sigue siendo una

necesidad. En los casos donde se hacen mejoras a través de proyectos, existe el desafío de que las mismas terminen una vez que el proyecto lo hace, si las prácticas no se arraigan dentro de las instituciones locales, incluyendo gobiernos socios y actores privados. En un ejemplo de Kenia, se negociaron derechos colectivos al agua con propietarios privados (después de que las tierras comunes fueran individualizadas) pero es difícil mantenerlos por más de unos pocos años una vez que el proyecto para apoyar la negociación concluya.

La captación de la propiedad colectiva por las élites, p. ej. Los hogares más ricos o miembros de un grupo, continúa siendo una preocupación, en particular en el co-manejo forestal o iniciativas de gestión conjunta. Esta captación por las élites a menudo indica que los hogares más vulnerables son los que menos se benefician de la propiedad colectiva, socavando potencialmente los esfuerzos de erradicación de la pobreza. Una mayor atención a la forma en que se comparten los beneficios y responsabilidades entre los miembros del grupo podría reducir la posibilidad de que la propiedad colectiva pueda ser apropiada en forma desproporcionada por hogares con mayores ingresos o mejor bien conectados. Además, es imperativo para la supervivencia de los grupos más marginados dentro de la propiedad colectiva que existan procedimientos y sistemas claros y acordados que minimicen las probabilidades para el beneficio de un grupo sobre el otro.

El proceso de auto-identificación de los pueblos indígenas se vuelve más significativo a medida que los principios del Consentimiento Previo e Informado Libre (FPIC por sus siglas en inglés) adquieren fuerza legal. Los derechos territoriales vinculados a los reclamos ancestrales pueden estar en conflicto con agricultores migrantes o pescadores, o entre varias comunidades indígenas. En estos casos, existe una creciente atención a cómo la negociación y la construcción de consenso puede forjar acuerdos que sean justos y puedan ser mejorados para las distintas comunidades (p. ej. en casos de conflictos horizontales o "pobre a pobre").

También surgen conflictos de los procesos de descentralización, donde los derechos y responsabilidades sobre el MRN están variando. La solución de conflictos puede desempeñar un papel importante en los esfuerzos para asegurar los derechos a la propiedad colectiva, incluyendo acciones para reunir a los múltiples actores que tienen un papel en el manejo de la propiedad colectiva, tal como los distintos niveles de gobierno y grupos comunitarios que tienen derechos y responsabilidades en el MRN. Donde hay recursos a ser manejados, siempre hay conflicto, dado que con frecuencia tener más recursos se equipara a poder y a una posición de autoridad. Así, en un sistema comunal, aquello que es una fuente de autoridad y poder será una fuente de conflicto.

Las prácticas de MRN locales están erosionándose, lo que puede añadir presión a las funciones ecológicas de la propiedad colectiva. El conocimiento local y las prácticas MRN tienen el potencial de apoyar la biodiversidad y los esfuerzos de conservación, pero necesitan ser entendidos y reconocidos más ampliamente. El refinamiento del análisis científico, p. ej. del impacto de los usos forestales sobre las condiciones de la cuenca hidrográfica, puede ayudar a las comunidades a acercarse a sus gobiernos e impugnar las suposiciones del estado sobre el MRN que no son correctas. En este sentido, el conocimiento puede aumentar el poder para que los habitantes locales presionen al estado para que reconozca sus derechos habituales.

Donde la representación en la gobernabilidad ambiental específicamente, y en los procesos políticos y de gobernabilidad en términos más generales, es baja, las comunidades no tienen mucha habilidad para hacer que sus preocupaciones se reflejen en las políticas y la toma de decisiones. Mejorar su representación en los procesos políticos relacionados con la propiedad colectiva es tanto factible como necesario para asegurar que sus intereses primero se reflejen y después se defiendan. Las comunidades pueden formular estrategias eficaces para obtener representación en los órganos políticos (p. ej. Consejos locales o legislaturas distritales) que tienen una influencia directa sobre la tierra y el manejo de los recursos.

Es necesario construir la capacidad de las relaciones de mercado, p. ej. A través de enfoques de comercio justo que vean no sólo los beneficios desde el uso del recurso, sino también desde las cadenas de valor de la producción que siguen, para comunidades que dependen de la propiedad colectiva para sus medios de vida. También se necesita más atención para comprender los sistemas de producción alimentaria basados en el acceso a la propiedad colectiva. Esto puede ayudar a lograr el equilibrio entre el uso de la propiedad colectiva para consumo, generación de ingresos y conservación por las comunidades que reclaman los derechos del grupo.

3. Lecciones operativas y recomendaciones

Las presentaciones en la conferencia reafirmaron que los medios de vida rurales continúan estando estrechamente ligados al acceso a los recursos naturales y que a menudo este acceso es realizado y manejado en un medio de propiedad colectiva (incluyendo a través de la tenencia habitual). Por ejemplo, una presentación sobre la provincia de Ache en Indonesia subrayaba que el 94 por ciento de los hogares depende de los derechos habituales para acceder a recursos costeros, y solamente el 6 por ciento posee derechos reconocidos por el estado (títulos individuales, en este caso). Las complejidades y los matices de la tenencia y de los sistemas de MRN también sugieren que hay una necesidad de repensar los “cuatro modelos básicos” de sistemas de tenencia – p.ej., estatal, individual, propiedad colectiva y acceso abierto. De hecho, los sistemas locales de tenencia a menudo muestran características de modelos múltiples y son sistemas dinámicos que pueden cambiar de acuerdo con la temporada, variar a través de los diferentes recursos con base en la tierra e incluir un traslape o una jerarquía de derechos por los distintos usuarios de los recursos.

Por estas razones, es necesario que las intervenciones externas primero consideren cuidadosamente qué sistemas locales de tenencia y MRN ya existen. Esto puede ayudar a evitar la repetición de errores pasados de proyectos o políticas fracasados, tales como los intentos por superponer nuevos sistemas donde ya existían sistemas locales; y a hacer un análisis de la incidencia de costo-beneficio de los cambios de políticas propuestos, p.ej., quiénes serían los ganadores y perdedores de los cambios que afectan la tenencia de la tierra o de MRN.

En numerosos casos presentados, existe una amplia brecha entre las realidades de la población rural que maneja y depende de la propiedad colectiva, y las políticas dentro de las cuales se están desarrollando estas actividades. En muchos países, los marcos legales del estado aún no reconocen los derechos a la propiedad colectiva ni proporcionan mecanismos a través de los cuales las comunidades locales puedan asegurar más sus derechos. Si bien la acción colectiva puede proporcionar algún aumento en la seguridad de los derechos de los grupos, también es necesaria la incidencia para la reforma de leyes y políticas de manera que estos derechos puedan asegurarse. Esto debería ser una prioridad donde aún no existen leyes estatales que reconozcan los derechos de los grupos a la propiedad colectiva. Debe haber un apoyo y aliento a nexos más fuertes entre la acción colectiva y la reforma de política, como por ejemplo a través de redes locales y nacionales que sirvan de puente entre las experiencias comunitarias y los esfuerzos de incidencia en las capitales provinciales y nacionales. Para que esto sea posible, y dentro del contexto del papel de las ONG siendo cuestionado en todos los foros donde se toman decisiones, es importante que las ONG involucren en forma proactiva a otras organizaciones de la sociedad civil y a las comunidades mismas con el fin de generar acción colectiva para retar o incidir alrededor de la reforma legal y los cambios en políticas.

Donde existen derechos establecidos por la ley, a menudo es necesario asegurar que los hogares y comunidades rurales estén conscientes de sus derechos y puedan protegerlos, y monitorear el compromiso de los gobiernos y otros actores para con estos derechos a fin de asegurar el cumplimiento con las leyes y regulaciones. Para la supervivencia de la propiedad colectiva, es de extrema importancia que la gente conozca cuales son sus derechos en relación con un recurso en particular y cómo pueden defenderlos. En caso de que surgieran conflictos la gente debe saber que existe un lugar al cual pueden acudir a interponer una apelación o proceso que concilie los diferentes intereses en la comunidad.

El proceso de desarrollo de leyes y regulaciones debe continuar para volverse más abierto y participativo, de manera que este puente entre la práctica y la política pueda construirse de manera más efectiva. Los principios plasmados en FPIC son, en este sentido, pertinentes no solamente para los pueblos indígenas sino también para los hogares y comunidades rurales más ampliamente, y pueden proporcionar las bases para contrarrestar y evitar los impactos negativos que a menudo resultan de la toma de decisiones controladas por el estado o centralizadas. Al final de cualquier proceso de reforma, debe haber un mapeo completo de los múltiples grupos que reclaman derechos a la propiedad colectiva, así como también de quienes poseen un interés actual o responsabilidades hacia los recursos comunes (p.ej., agencias de gobierno). Tal mapeo de partes interesadas puede ayudar no solamente a identificar los beneficios compartidos y responsabilidades hacia la propiedad colectiva, sino también a establecer mecanismos para abordar violaciones a acuerdos colectivos.

Dentro de las comunidades rurales, a menudo existen distintos niveles de vulnerabilidad y dependencia de la propiedad colectiva; con frecuencia las mujeres están entre los miembros más vulnerables de los grupos. En estos casos, aplicar el “lente de género” puede ayudar a evaluar la manera en que las mujeres son afectadas por las intervenciones propuestas o por los cambios en política, y aumentar el involucramiento de las mujeres en la toma de decisiones grupales. Se podrían utilizar enfoques similares en casos donde existan otros grupos vulnerables, de manera que se reduzca su exclusión y se incremente la habilidad para beneficiarse de y proteger los derechos a la propiedad colectiva. Las diferencias en estatus socioeconómico o el acceso a las instituciones políticas, por ejemplo, pueden también afectar la seguridad de los derechos a la propiedad colectiva—una atención específica a estos factores heterogéneos pueden afinar el análisis de cómo los cambios en política afectarán a diferentes hogares o comunidades de manera distinta.

Es difícil establecer prácticas o sistemas locales que sean efectivos sin documentación o ejemplos ilustrativos de cómo y porqué están teniendo éxito. El desarrollo de estudios de caso debe estar ligado a los esfuerzos de incidencia de manera que el argumento a favor de la reforma a las leyes y políticas pueda articularse de manera más efectiva. Acumular y compartir información sobre estos esfuerzos de reforma—localmente, nacionalmente y a nivel global—puede mejorar la comprensión de las diferentes opciones y alternativas y proporcionar aliento a las comunidades locales y otros que estén involucrados en campañas para asegurar los derechos a la propiedad colectiva.

4. Involucramiento de la Coalición en la Conferencia de la IASCP y próximos pasos

Trabajando con colegas de organizaciones de la sociedad civil en Indonesia, Kenia y Sudáfrica, de la iniciativa del sistema CGIAR sobre Acción Colectiva y Derechos de Propiedad (CAPRI), la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (la Coalición) co-organizó una discusión en forma de mesa redonda sobre indicadores para asegurar la tenencia a la propiedad colectiva y una sesión de panel sobre la propiedad colectiva en el contexto de la modernización y el desarrollo. Ambas sesiones aprovecharon los hallazgos de 41 estudios de caso sobre la propiedad colectiva, los cuales fueron dados como contribución en 2005 por autores de las redes de la Coalición y CAPRI en 20 países. Para la conferencia IASCP se preparó un informe síntesis, el cual está disponible a través del internet en: www.landcoalition.org/pdf/06CPSyn_IASCP.pdf. (Se puede enviar una copia por correo a solicitud.)

Los hallazgos de este informe síntesis hacen eco de una serie de temas clave y lecciones identificadas durante la reunión de la IASCP, en particular la importancia de las experiencias de transición de proyectos y programas locales (tanto los éxitos como los fracasos) hacia esfuerzos de reforma más amplios, de manera que quizás haya un marco de política y legal más alentador para el uso y manejo de la propiedad colectiva, en formas que apoyen la reducción de la pobreza y los medios de vida rurales.

El creciente foco de la Coalición hacia la propiedad colectiva refleja el rumbo fijado por sus miembros y socios en la Asamblea Global 2005 de la Coalición en Bolivia. Durante esa reunión, los participantes expresaron preocupación de que la creciente atención hacia la titulación y certificación de tierras a nivel individual, así como el también creciente énfasis en ello, amenazan con socavar la seguridad del acceso y los derechos a la propiedad colectiva, en particular por los hogares pobres y las comunidades rurales. Las presentaciones y la discusión en la reunión de la IASCP reiteran esta inquietud, y resaltan la necesidad de vincular la acción comunitaria y la investigación que se está dando localmente con los procesos nacionales e internacionales que afectan la política hacia la propiedad colectiva.

Como un paso en esta dirección, la Coalición está trabajando con los miembros de su red con el objeto de identificar enfoques potenciales para evaluar la tenencia segura de la propiedad colectiva, tal como a través de la formulación de indicadores cualitativos y cuantitativos, y usarlos para dar seguimiento a los cambios a través del tiempo. Los esfuerzos para monitorear e informar sobre la seguridad de los derechos de las personas a la propiedad colectiva quizás sean una contribución para solidificar compromisos, por los gobiernos y los organismos internacionales, para aumentar el acceso a la tierra y a los recursos para los hombres y mujeres pobres. En las próximas semanas se distribuirá un informe resumido del taller de junio de la IASCP acerca de indicadores de tenencia segura sobre la propiedad colectiva con el fin de continuar la discusión y el debate sobre este tema.

Se aceptan comentarios, preguntas y recomendaciones. Para más información, favor contactar a:

Karangathi Njoroge: karangathi@yahoo.com
Listyana: rmibogor@indo.net.id
Gamma Galudra: g.galudra@cgiar.org
Nompilo Ndlovu: nompilo@afra.co.za
Ruth Meinzen-Dick: r.meinzen-dick@cgiar.org
Stephan Dohrn: s.dohrn@cgiar.org
Andrew Fuys: a.fuys@ifad.org