



TIERRA 2015 2018

TENDENCIAS EN LA GOBERNANZA DE LA TIERRA

Lorenzo Cotula, Ward Anseeuw y Giulia Baldinelli

INTERNATIONAL
LAND
COALITION

iiied



LISTA DE CONTRIBUYENTES

Este trabajo ha sido redactado conjuntamente por Lorenzo Cotula (IIED), Ward Anseeuw (ILC) y Giulia Baldinelli (ILC). Los siguientes miembros e iniciativas de la ILC han contribuido al mismo (por orden alfabético):

MIEMBROS DE LA ILC:

- **ALRD**, Bangladesh
- **CAAAP**, Perú
- **CARRD**, Filipinas
- **CDAS Sabiá**, Brasil
- **CEPES**, Perú
- **CINEP**, Colombia
- **CISEPA-PUCP**, Perú
- **FES**, India
- **FUNDAPAZ**, Argentina
- **FUNDE**, El Salvador
- **IPDRS**, Bolivia
- **Lentamente Società Cooperativa Agricola**, Italia
- **Instituto Nitlapan, Universidad Centroamericana**, Nicaragua
- **OUOT-UNAH**, Honduras
- **SCOPE**, Pakistán
- **SIF**, Madagascar
- **SIPAE**, Ecuador
- **WGWLO**, India

INICIATIVAS DE LA ILC:

- ENI Camerún
- ENI Nepal
- Rangelands Initiative, Kenya, Uganda, Tanzania, Etiopía, Senegal, Sudán del Sur, Burkina Faso, Camerún, Mongolia, India, Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán

TIERRA 2015-2018

TENDENCIAS EN LA GOBERNANZA DE LA TIERRA

En todo el mundo, las grandes tendencias que han transformado la economía mundial en los últimos decenios han ejercido nuevas presiones sobre la tierra e intensificado rápidamente las ya existentes. Los desafíos que plantean estas transformaciones, que incluyen desde el cambio climático, el crecimiento demográfico y la urbanización hasta un giro hacia dietas con un mayor consumo de carne, han generado un interés renovado en la gobernanza de la tierra y sus recursos. En respuesta a estos desafíos, durante los últimos años también se han elaborado e implementado marcos jurídicos, regulatorios y rectores para reforzar la gobernanza de la tierra tanto a nivel nacional como internacional. Estos comprenden desde medidas legislativas, como la reforma de las leyes de tierras - por ejemplo, en Malawi y Malí- hasta medidas internacionales para poner en práctica instrumentos de derecho blando, como las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia (VGGT) y, en África, el Marco de acción y directrices sobre política agraria de la Unión Africana.

Junto a estos mecanismos regulatorios, se están desarrollando nuevos enfoques para supervisar la forma en que se gobierna la tierra. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), establecidos en 2015, incluyen metas relacionadas con la gobernanza de la tierra, y las diversas metodologías que surgieron de su negociación adoptan enfoques innovadores, tales como el Dashboard para monitorear la gobernanza de la tierra centrada en las personas, elaborado por la Coalición Internacional para el acceso a la Tierra (ILC). Tales acontecimientos alimentan la esperanza de que la disponibilidad de mejores datos pueda llevar a tomar más decisiones basándose en evidencias y a lograr una gobernanza de la tierra más transparente y democrática.

Este contexto en rápida evolución -desde los retos apremiantes a los nuevos instrumentos de gobernanza de la tierra- justifica la necesidad de que los expertos sigan de cerca y analicen los acontecimientos a medida que se vayan desarrollando. El presente informe es el primero de una nueva serie que la ILC ha lanzado con el objetivo de apoyar este diálogo. Estos informes, que se publicarán con ocasión del Foro Global de la Tierra de la ILC celebrado cada tres años, harán un balance de las tendencias en la gobernanza de la tierra, las políticas y las prácticas, prestando especial atención a cómo estas afectan a los 10 compromisos

de la ILC para la gobernanza de la tierra centrada en las personas.¹

La finalidad de este documento es orientar las discusiones durante el Foro Global de la Tierra de 2018, que tendrá lugar en Bandung, Indonesia, del 21 al 27 de septiembre, y examinar las tendencias desde el último Foro en Dakar en mayo de 2015. Se basa en 21 documentos presentados por 18 miembros de la ILC y 3 iniciativas de la Coalición, que cubre un total de 30 países de diferentes continentes. Estos se realizaron en respuesta a una convocatoria abierta publicada por la Secretaría de la ILC en marzo de 2018. La idea era ofrecer a los miembros y las iniciativas de la ILC un vehículo a través del cual articular los principales problemas que enfrentan a fin de alimentar los debates en el Foro Global de la Tierra. De forma deliberada, los autores del presente informe han limitado al mínimo cualquier adición sustancial basada en su propio análisis y la literatura más amplia.

Aunque los escritos incluyen comentarios sobre una gran diversidad de cuestiones relacionadas con la gobernanza de la tierra, es preciso reconocer las limitaciones de este ejercicio. El número de respuestas recibidas es bajo en lo que se refiere a los miembros de la ILC, tanto en términos absolutos como en términos relativos. Por lo tanto, no constituye necesariamente una muestra representativa y el resultado no deja entrever una visión general de las tendencias globales. Sin embargo, las declaraciones proporcionaron diferentes perspectivas acerca de asuntos con los que tienen que lidiar los miembros que respondieron. El Foro proveerá un espacio para debatir sobre cuestiones que no fueron identificadas en las respuestas a la consulta, así como para examinar más en profundidad aquellos temas que sí fueron abordados.

Son 10 las tendencias principales que se desprenden de las contribuciones y se presentan en las siguientes dos secciones: 5 tendencias que reflejan los progresos realizados con respecto a la gobernanza de la tierra, y otras 5 que representan obstáculos que superar para lograr la gobernanza de la tierra centrada en las personas. La sección final incluye algunas conclusiones y reflexiones sobre el camino a seguir.

¹ Véase www.landcoalition.org/es

Gobernanza de la tierra: una época de progresos significativos...

1. TRANSICIÓN DESDE MARCOS DE ASPIRACIONES HASTA UNA REFORMA NACIONAL, REGIONAL Y MUNDIAL DE LAS POLÍTICAS DE TIERRAS

Entre 2015 y 2018, los marcos internacionales sobre tierra se han utilizado cada vez más como una base para el examen de la política de tierras y la reforma agraria. Esto ha llevado a avances a nivel regional, nacional y local tanto en la esfera de la política como en la de la práctica. Un buen ejemplo es el despliegue del Marco de acción y directrices sobre política agraria en África, que ha ayudado a los Estados Miembro de la Unión Africana a desarrollar o revisar sus políticas de tierras e implementarlas y evaluarlas (ALPC 2018).

En las contribuciones realizadas se dieron varios ejemplos de este tipo de evoluciones, cuya naturaleza y alcance varían considerablemente, desde nuevas constituciones nacionales que, por primera vez, afianzan los derechos de los campesinos sin tierra,² a la legislación nacional que abarca una amplia gama de áreas de política y el apoyo al registro colectivo de tierras comunitarias, indígenas o pastorales.

En Colombia, por ejemplo, la firma del acuerdo de paz en 2016, ha promovido un proceso de reforma de la gobernanza de la tierra para abordar la compleja serie de problemas que surgen en el país en un contexto de post-conflicto. Entre estas cuestiones, un escrito de un miembro de la ILC en Colombia destacó el acceso a la tierra y la formalización de títulos individuales y colectivos; el monitoreo de la tierra a través de un estudio general; el establecimiento de un catastro multi-propósito; la planificación mediante la zonificación ambiental; la creación de una jurisdicción agraria para resolver los conflictos relacionados con la tierra; y el establecimiento de lo que se conoce como "Programas de desarrollo con enfoque territorial" en 170 municipios en 16 subregiones. Según el documento de Colombia, se consideraba que estos elementos habían sentado una base importante para una ulterior reestructuración de los marcos institucionales y regulatorios relacionados con la tierra.³

Naturalmente, la medida en que tales avances en política y en la práctica están a la altura de las expectativas varía, y en la mayoría de los casos, es demasiado pronto

2 Estrategia Nacional de Involucramiento (ENI) de Nepal.
3 CINEP, Colombia.

para determinar cuál podría ser el resultado final. Pero los escritos proporcionan elementos útiles para reflexionar sobre la naturaleza de los acontecimientos y los actores y procesos que los han hecho posibles, así como su situación actual y las posibles consecuencias futuras para la gobernanza de la tierra. Mientras que en la mayoría de los casos los análisis convergen enérgicamente, en algunas de las contribuciones se reflejan perspectivas distintas. En las siguientes secciones se describen algunos temas destacados que surgieron en las reflexiones iniciales de los autores.

2. PARTICIPACIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y MOVILIZACIÓN PÚBLICA

Los avances notables en el ámbito de la práctica incluyen movilizaciones públicas en el marco de procesos de política en todos los niveles. Estos fenómenos pueden interpretarse en términos instrumentales, como medios para lograr leyes, políticas y prácticas más equitativas, y como un vehículo para canalizar la participación pública en cuestiones relacionadas con la tierra, y en última instancia lograr unos sistemas de gobernanza de la tierra de abajo arriba que sean más democráticos.

Se hace referencia a numerosas iniciativas, tales como las Estrategias Nacionales de Involucramiento (ENI) de la ILC, la participación de las partes interesadas en el marco de las VGGT, y diversas plataformas de múltiples partes interesadas locales y nacionales que se ocupan de cuestiones relacionadas con la gobernanza de la tierra⁴. Más allá de estos espacios formalizados para la participación de las partes interesadas, **varias contribuciones también destacaron el papel que la movilización pública o la promoción de los derechos humanos pueden desempeñar en la modificación de la política y la práctica, e incluso para allanar el camino para la creación de más estructuras formalizadas de participación**. Por ejemplo, algunos escritos aludían a la movilización combinada con medidas jurídicas lideradas por pueblos indígenas y campesinos en América Latina;⁵ la participación de la sociedad civil en las reformas de las leyes de tierras en África;⁶ y el papel de los litigios de interés público y la movilización de los poderes judiciales nacionales allí donde los sistemas jurídicos y el espacio político lo permitan.

Se informó de que gracias a la participación y la movilización pública se habían desarrollado la segunda fase de la reforma de la política nacional de tierras.⁷ Además, se informó de que, en efecto, el Tribunal Constitucional del país

4 ENI Camerún; SIF, Madagascar; IPDRS, Bolivia; SIPAE, Ecuador; CINEP, Colombia.
5 IPDRS, Bolivia; SIPAE, Ecuador.
6 SIF, Madagascar.
7 SIF, Madagascar.

había promovido la posición defendida por la sociedad civil cuando tachó de inconstitucionales varias disposiciones del proyecto de ley sobre el registro de propiedades, que había sido aprobado por el Parlamento en 2017.⁸

3. DE LA TIERRA AL TERRITORIO: DE NUEVAS ESTRATEGIAS DE POLÍTICA A UNA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS A LA TIERRA DE LAS COMUNIDADES

Varios de los escritos presentados documentan los progresos realizados para asegurar la tenencia colectiva de tierras de pueblos indígenas y comunidades locales. Algunos de estos avances fueron de carácter conceptual, e implicaron la reformulación de términos clave utilizados en el discurso sobre la tierra. Lo cual incluye un mayor énfasis en el “territorio”, tal como lo ilustra el desarrollo territorial local o los territorios ancestrales de los pueblos indígenas. Esta noción contrasta con el concepto más restringido de “tierra”.

La idea de territorio reconoce las dimensiones cultural, social y espiritual de la tierra, en lugar de basarse simplemente en su valor económico o productivo, e incluye otros recursos de los que puede depender una comunidad local. Representa un concepto más amplio que está estrechamente ligado a las nociones de identidad y auto-determinación. Si bien esta evolución es particularmente perceptible en América Latina,⁹ también forma parte de una lucha más amplia que también está vinculada con la campaña de movimientos campesinos internacionales a favor de la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales.¹⁰

Las declaraciones hicieron hincapié sobre las consecuencias prácticas del cambio en curso a “territorio”. Una de las cuales tiene que ver con los enfoques territoriales en el marco de la política pública, incluida una mayor autonomía y rendición de cuentas en los procesos de política a nivel sub-nacional, alcanzados al delegar competencias a las instituciones locales. Se informó de que en el Ecuador, dichos enfoques territoriales habían fortalecido, por un lado, los vínculos entre avances que se reforzaban mutuamente en el ámbito de la gobernanza de la tierra y, por el otro, el papel y el funcionamiento de los gobiernos locales. Uno de los escritos mencionaba específicamente el caso del municipio de Cayambe, donde la administración habría reconocido el resultado obtenido en procesos a nivel

8 SIF, Madagascar.

9 Centro de Desenvolvimento Sabiá Agroecológico, Brasil; IPDRS, Bolivia; SIPAE, Ecuador; CAAAP, Perú; CISE PA-PUCP, Perú; CINEP, Colombia.

10 Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre una declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y otros trabajadores de las zonas rurales. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RuralAreas/Pages/WGRuralAreasIndex.aspx>

comunitario para resolver disputas de tierras.¹¹

Las declaraciones también resaltaron la pertinencia de arreglos colectivos para garantizar los derechos a la tierra y los recursos, frente al lugar privilegiado que tradicionalmente se ha atribuido a la titulación individual de tierras. Se puso de relieve cómo la evolución en la política y la práctica puede reflejar la coexistencia y las posibles tensiones entre los diferentes enfoques; algunos de ellos orientados hacia la titulación individual y la creación de mercados de tierras rurales, y otros de ellos mostrándose más favorables al desarrollo de nuevas formas de proteger los derechos colectivos.

En el Perú, por ejemplo, los enfoques para asegurar los derechos a la tierra se centran, por un lado, en el registro oficial y en un catastro de tierras rurales administrado por el Estado y, por el otro, en un proceso de abajo arriba de reclamaciones presentadas por los pueblos indígenas, con el apoyo de la sociedad civil.¹² Se hizo referencia a la experiencia del pueblo Awajún, que está implementando una estrategia para el desarrollo integrado de su territorio, concebido en términos de un derecho al concepto indígena de “una vida plena” (Tajimat Pujut en el idioma awajún).¹³

Se han elaborado diversos enfoques para asegurar las tierras y los recursos colectivos con el objetivo de resolver disputas por tierras de pastoreo. En África oriental y occidental, el conciliar las necesidades de los pastores para la movilidad del ganado y el asegurar la coexistencia pacífica entre el pastoreo y la agricultura han sido durante mucho tiempo unos desafíos clave. En una de las contribuciones se describe la creciente experiencia en la elaboración y aplicación de una ley “pastoral” que trata de abordar estas cuestiones, así como de mejorar la planificación del uso de la tierra y promover el diálogo entre los diferentes usuarios.¹⁴

Aunque el pastoreo en África plantea problemáticas muy diferentes respecto a las que enfrentan los pueblos indígenas en América Latina, estas y otras iniciativas para proteger los derechos a la tierra y el territorio tienen varios factores en común, en particular el énfasis que se hace en el carácter colectivo de la gestión de los recursos y en el enfoque holístico adoptado que considera la tierra ya no de forma aislada, sino en cuanto a su relación con otros recursos naturales.

11 SIPAE, Ecuador.

12 PUCP, Perú.

13 CAAAP, Perú.

14 Iniciativa Mundial Pastizales.

4. EL PAPEL DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS DIGITALES

Fueron varias las personas que hablaron del papel cada vez mayor que desempeñan las nuevas tecnologías digitales en la gobernanza de la tierra, presentando diferentes puntos de vista sobre las oportunidades y los retos que estas representan. La aplicación y el uso de estas nuevas tecnologías se está generalizando cada vez más, ampliando las oportunidades para que las personas puedan acceder a datos y conocimiento. No obstante, esto también plantea cuestiones acerca de las diferencias en la capacidad de los distintos actores para acceder a la innovación y la relación entre la tecnología y los marcos de gobernanza más amplios.

Una contribución del Pakistán ofrecía un ejemplo concreto del potencial que encierran estas nuevas tecnologías.¹⁵ Se reflexionaba acerca de cómo las autoridades públicas en la provincia de Punjab, en el Pakistán, había introducido un sistema digital de registro de tierras para reemplazar el anterior sistema, que era proclive a errores y a la corrupción, y con el que los oficinistas documentaban a mano los registros de tierras. Se presentaron algunos de los logros de esta iniciativa, a saber: un nuevo sistema de información y gestión de registro de tierras administrado por personal profesional con 144 centros modernos de registro de tierras en los 36 distritos de la provincia; la digitalización de 10 millones de páginas de antiguos registros de tierras de más de 55 millones de propietarios en todo Punjab; y la posibilidad de acceder en línea a la información sobre los títulos digitalizados.¹⁶ El tiempo necesario para completar una transacción ha pasado de dos meses a tan sólo 50 minutos, y la reforma ha disparado el valor de la tierra y ha empoderado a mujeres y agricultores pobres cuyos derechos a la tierra no habían sido adecuadamente protegidos con el antiguo sistema.¹⁷

En general, las observaciones sugieren que la tecnología puede ser parte de la solución, pero solo cuando se despliega junto con medidas destinadas a fortalecer los sistemas de gobernanza, definiendo claramente los roles y las responsabilidades dentro de la administración pública y en las relaciones entre los ciudadanos y el Estado. Se expresaron, no obstante, preocupaciones de que la digitalización pudiera exacerbar las deficiencias en la gobernanza de la tierra. En Honduras, supuestamente un proyecto de digitalización se echó a perder por una falta de claridad en las normas que regulan la aplicación de la legislación nacional pertinente, y parece haber socavado la administración de tierras en algunas zonas debido a las dificultades a la hora de identificar claramente las tierras estatales.¹⁸

15 SCOPE, Pakistán.
16 SCOPE, Pakistán.
17 SCOPE, Pakistán.
18 ODOT-UNAH, Honduras.

5. ¿HACIA SISTEMAS DE PRODUCCIÓN MÁS SOSTENIBLES?

Además de los derechos a la tierra, algunas contribuciones abordaron también el uso de la tierra y los sistemas de producción. Por ejemplo, hubo quien destacó el papel de la agricultura orgánica y de otros modelos productivos vinculados a la agroecología, no solo como una reacción a los impactos ambientales y socioeconómicos negativos asociados con los monocultivos industriales¹⁹, sino también, más en general, como una manera de promover prácticas agrícolas más sostenibles en un contexto en el que cada vez se ejercen más presiones sobre el planeta.²⁰ Junto a esta atención a **la integridad ecológica está la voluntad de promover modelos productivos que respeten el tejido social de las zonas rurales** y que cambien los patrones en la producción de alimentos con el fin de incrementar la voz y oportunidades económicas de las poblaciones de las zonas rurales.²¹ Las dimensiones ecológicas están estrechamente relacionadas con la promoción del respeto de los derechos a la tierra-en particular los de los productores rurales a pequeña escala y las explotaciones colectivas-, así como con instrumentos y medidas que monitorean las estructuras y las dinámicas relacionadas con la tierra (incluida la concentración de la tenencia de la tierra y/o el control sobre esta).

...pero todavía tenemos un largo camino por recorrer, en un contexto donde aumentan las presiones sobre la tierra, la justicia y la igualdad

6. AUMENTO DE LAS PRESIONES SOBRE LA TIERRA

A pesar de los progresos realizados con respecto a la gobernanza de la tierra, sigue habiendo numerosos desafíos, algunos ya existían de antes y se han acentuado, otros, han surgido más recientemente. Estas tendencias están relacionadas con la creciente presión sobre la tierra que sigue planteando graves problemas en diversos contextos; si bien es cierto que la "fiebre mundial por la tierra" que alcanzó su punto álgido en 2007 y 2011 ahora ya se ha

19 FUNDE, El Salvador; Fundapaz, Argentina.
20 Lentamente Società Cooperativa Agricola, Italia.
21 CEPES, Perú.

ralentizado. En varios de los escritos recibidos se observó esta tendencia.²² Pusieron de manifiesto que **el acaparamiento de tierras sigue siendo una preocupación importante para los miembros de la ILC, y que cada vez se toma más en consideración la amplia gama de actividades económicas que impulsan las presiones sobre la tierra, incluidas las preocupaciones previas acerca de la huella ecológica de las plantaciones agroindustriales a gran escala.**

Las contribuciones hicieron eco de la evidencia de la investigación empírica, que sugiere que, a nivel mundial, el ritmo de las transacciones de tierras a gran escala para plantaciones agroindustriales en los países de ingresos bajos y medianos ha disminuido tanto en el número de operaciones como en la escala de las áreas de tierra afectadas (Nolte et al., 2016; Cotula y Berger, 2017). Esta tendencia forma parte de una desaceleración más amplia de las inversiones en recursos naturales, incluidos el petróleo y la minería, como consecuencia de la caída de los precios de los productos básicos (Cotula y Berger, 2017). Sin embargo, la evidencia también sugiere que la explotación de la tierra y los recursos se está agudizando en múltiples lugares, ya que se siguen cerrando nuevos acuerdos de adquisición de tierras y muchos de los ya existentes entran en fase de implementación (Nolte et al., 2016; Cotula y Berger, 2017).

Más allá del papel de las empresas transnacionales, algunas contribuciones señalaron que los actores locales y nacionales están impulsando los procesos de adquisiciones de tierras para las inversiones en recursos naturales. Además, también se mencionaron determinados proyectos a gran escala, como por ejemplo en Nicaragua y en Panamá.²³ Otros destacaron cómo las estrategias nacionales para promover el crecimiento económico están impulsando las adquisiciones de tierras para uso industrial. Esta tendencia fue ilustrada por varios casos de Asia, en particular en la India²⁴ y Bangladesh.²⁵ En este último país, por ejemplo, se informó de que se habían producido adquisiciones de tierra a gran escala en relación con la creación de zonas económicas especiales y la construcción de infraestructura para mejorar la conectividad para el comercio internacional.²⁶

Más allá de las inversiones a gran escala, varios escritos también pusieron de relieve el papel de la urbanización y el aumento de las presiones sobre las tierras rurales por la conversión de su uso. La urbanización no solo conlleva

22 ALRD, Bangladesh; Centro de Desenvolvimento Sabiá Agroecológico, Brasil; el CEPES, Perú; CINEP, Colombia; Fundapaz, Argentina; FUNDE, El Salvador; IPDRS, Bolivia; Instituto Nitlapan, Universidad Centroamericana, Nicaragua; SIPAE, Ecuador.
23 Instituto Nitlapan, Universidad Centroamericana, Nicaragua.
24 WGWLO, India.
25 ALRD, Bangladesh.
26 ALRD, Bangladesh.

la expansión de las grandes ciudades, sino también la concentración de la población en ciudades más pequeñas, donde es más fácil acceder a servicios como escuelas, sanidad, agua y comunicaciones. A menudo se asocia con la propagación de la desregulación de los mercados de tierras y la especulación.²⁷

Tales procesos están generando una mayor competencia por la tierra y también conflictos en torno a este recurso. En este contexto cambiante, surgen nuevos interrogantes sobre el valor que atribuyen las personas a la tierra, el paisaje y la agricultura en pequeña escala.²⁸ Las distintas formas en que se desarrollan los conflictos afectan de diferentes maneras a los múltiples usuarios de la tierra. En algunos países, por ejemplo, las comunidades pastorales se han visto afectadas por un número cada vez mayor de conflictos sobre tierras, de pérdidas y fragmentaciones de las tierras de pastoreo, de obstáculos a la movilidad y a una mayor desintegración de las instituciones tradicionales. Tales factores han alimentado el conflicto en las zonas donde las actividades de agricultura y pastoreo se solapan: como ocurre por ejemplo en algunas partes de África oriental y occidental.²⁹

Del mismo modo, la continua expansión de los agronegocios sigue oprimiendo los derechos a la tierra que reivindican los pueblos indígenas y comunidades campesinas y de los que dependen para su subsistencia e identidad social.³⁰ Los miembros de la ILC también han expresado su preocupación por el agravamiento de la pobreza y la dependencia asociada con los proyectos de inversión a gran escala. Se informó de que esta tendencia ha tenido consecuencias graves en los derechos a la propiedad colectiva sobre las tierras y los recursos naturales de las comunidades indígenas y agrícolas.³¹

7. COMERCIALIZACIÓN AGRÍCOLA, PAISAJES RURALES EN EVOLUCIÓN Y CAMBIOS EN LA CADENA DE VALOR

Más allá de las adquisiciones directas de tierras para proyectos a gran escala, también hay otros procesos más difusos que están teniendo un profundo impacto en los productores rurales a pequeña escala y, en definitiva, en sus relaciones con la tierra. Las evoluciones en el sector agrícola son un reflejo de esta tendencia. A medida que el cultivo, el procesamiento y la distribución de cultivos para la venta en los mercados locales y globales se comercializa, se está integrando a los productores a pequeña escala en las cadenas de valor en

27 ENI Nepal.
28 Fundapaz, Argentina.
29 Iniciativa Mundial Pastizales.
30 Centro de Desenvolvimento Sabiá Agroecológico, Brasil; CEPES, Perú; IPDRS, Bolivia; Instituto Nitlapan, Universidad Centroamericana, Nicaragua; CAAAP, Perú; CISEPA-PUCP, Perú; SIPAE, Ecuador; OUOT-UNAH, Honduras.
31 OUOT-UNAH, Honduras.

condiciones que varían ampliamente y que, a menudo, son controvertidas.

Dependiendo de las condiciones y la situación, los enfoques comerciales inclusivos podrían presentar oportunidades para que los agricultores a pequeña escala aumenten su productividad y accedan a nuevos mercados (Burnod y Colin (eds), 2012; Prowse, 2012; Chamberlain y Anseeuw, 2018). Pero ciertas contribuciones señalaron que, en algunas áreas, **la expansión de los agronegocios está aumentando la presión sobre los pequeños productores rurales, quienes están perdiendo terreno en la competencia por el acceso a la tierra, el agua y otros recursos productivos**, en particular cuando las políticas públicas están sesgadas en favor de las grandes empresas.

En una contribución de Argentina, por ejemplo, se destacó cómo un número cada vez mayor de agronegocios está expandiendo sus actividades más allá de su enfoque tradicional en la producción de cultivos para convertirse en proveedores de servicios, un proceso conocido como “terciarización”. La consolidación y la expansión de los agronegocios argentinos orientados a la exportación ha fomentado la aparición de nuevos modelos de producción y sistemas de gestión agrícola donde la tierra es un mero insumo que debe pagarse de forma muy similar a cualquier otro medio de producción de alquiler, como la maquinaria. En este contexto, el proceso de producción agrícola está muy fragmentado, ya que los terratenientes externalizan diferentes etapas del proceso (por ejemplo, la siembra y la cosecha), contratando a proveedores de servicios especializados en la agroindustria. Esto permite a los propietarios reducir o eliminar los costos fijos que conlleva el pago de su propia maquinaria y mano de obra, lo cual contribuye a simplificar la administración al tiempo que se maximiza la rentabilidad.³²

Se informó de que estos cambios aumentaron las presiones competitivas sobre los productores rurales de pequeña escala. De hecho, en una contribución de Italia se señaló que la industrialización y la globalización de la agricultura ha resultado en una mayor alineación de las cadenas de suministro y ha fomentado la aparición de explotaciones más grandes pero en números más reducidos y de los agronegocios. Estos procesos estaban conduciendo a la desaparición de muchas explotaciones a pequeña escala.³³ Se consideró que esto provocó la “desertificación” del tejido social y del mercado de trabajo en vastas extensiones de tierra, especialmente en zonas alejadas de los centros urbanos.

Las relaciones entre trabajo y tierra constantemente cambiantes están muy

32 Fundapaz, Argentina.

33 Lentamente Società Cooperativa Agricola, Italia.

arraigadas en esta evolución y sin duda deberán ser recontextualizadas en esta nueva era de patrones de fuerza de trabajo y empleo, así como de migración laboral. En relación con esto, **también se expresó la preocupación acerca de cómo los acontecimientos contemporáneos en el ámbito de la agricultura comercial podrían revitalizar los antiguos patrones de explotación.**

En el sur de Italia, por ejemplo, se informó de que los agronegocios habían reinventado el llamado caporalato, un sistema tradicional en el que los trabajadores (ahora en su mayoría migrantes de África y Cercano Oriente) son enlistados para trabajar por salarios muy bajos y en malas condiciones.³⁴ Si bien estos hechos reflejan transformaciones socioeconómicas profundas que van más allá de la gobernanza de la tierra, también es cierto que tienen impactos tanto directos como indirectos en las relaciones con la tierra. Las formas en que se concibe -y se utiliza- la tierra están evolucionando, como también lo está la cuestión de quién tiene acceso a ella y en qué condiciones.

8. DIFERENCIACIÓN SOCIAL, AUMENTO DE LAS DESIGUALDADES Y DIMENSIONES DE GÉNERO

Es ampliamente reconocido que los desarrollos en la agricultura, las industrias extractivas, la infraestructura y la manufactura afectan de manera distinta a los diferentes grupos, incluso en función del género, pero también según el nivel de ingresos, la edad y la condición social, entre otros factores. Varios escritos pusieron de relieve estos procesos de diferenciación, aunque algunos lo hicieron solo de manera indirecta.

En una contribución de la India, por ejemplo, se destacaron las preocupaciones sobre el acceso de las mujeres a la tierra en el contexto de una demanda creciente de tierras para fines industriales. Aunque la legislación india otorga a las mujeres los mismos derechos que a los hombres para decidir qué hacer con la tierra que heredan, se informó de que las mujeres seguían siendo presionadas para vender sus títulos de propiedad a compradores dentro de su familia (hermanos) y fuera de esta (en particular familia política), ya que no se reconoce la voz de las mujeres (estén estas casadas o no).³⁵ Otros prestaron especial atención a la diferenciación social basada en la etnia. Por ejemplo, los miembros de la ILC en América Latina sugirieron que los proyectos mineros y de construcción de presas han afectado desproporcionadamente a las comunidades de ascendencia indígena y afroamericana, socavando sus derechos ancestrales a la tierra y los recursos y empeorando su situación de pobreza.³⁶

34 Lentamente Società Cooperativa Agricola, Italia.

35 WGWLO, India.

36 ODOT-UNAH, Honduras.

Estos problemas están vinculados con preocupaciones más amplias sobre la creciente desigualdad en las relaciones con respecto a la tierra, incluida la desigualdad basada en el género, la edad, la riqueza, la condición socioeconómica y la etnia. Desde Bangladesh se señaló el aumento de los índices de desigualdad y la falta de tierras, con las repercusiones que ello conlleva para la resiliencia al cambio climático y otras macro tendencias;³⁷ cuestiones similares a las que se plantearon en una contribución del Nepal³⁸. Si bien todavía no se han entendido bien los complejos vínculos que existen entre la tierra y las desigualdades más amplias, **estas contribuciones ponen de manifiesto que las desigualdades con respecto a la tierra pueden convertirse en una gran preocupación en los próximos años**, en parte vinculadas a los posibles impactos a largo plazo de las políticas, los cambios económicos y ambientales y las agendas más relacionadas con la igualdad tanto en la esfera de la investigación como en la labor de incidencia (por ejemplo, Oxfam, 2018).

9. “LA REFORMA AGRARIA A LA INVERSA”: CÓMO LAS POLÍTICAS PÚBLICAS IMPULSAN LAS PRESIONES

Varias contribuciones identificaron reformas de leyes o políticas nacionales que favorecían las operaciones comerciales a gran escala como factores clave que impulsan mayores presiones sobre la tierra y los recursos.³⁹ No se trata de un fenómeno nuevo: **durante mucho tiempo los activistas se han referido al problema de los gobiernos que favorecen los agronegocios a expensas de los agricultores a pequeña escala como “la reforma agraria a la inversa”** (GRAIN, 2015). Sin embargo, las contribuciones ofrecen una nueva perspectiva sobre las distintas formas en que esta tendencia puede manifestarse en diferentes partes del mundo.

Los escritos de América Latina argumentaron que varios gobiernos habían actuado como espectadores pasivos cuando los “acaparadores de tierras” habían comenzado a apropiarse de la tierra, y que algunos incluso eran cómplices activos, aprobando leyes o adoptando políticas a favor de estos⁴⁰ o socavando las reclamaciones de los pueblos indígenas a sus territorios.⁴¹ Mientras tanto, algunos gobiernos han abandonado sus planes para reformar la

37 ALRD, Bangladesh.

38 ENI Nepal.

39 SIPAE, Ecuador; Instituto Ntlapan, Universidad Centroamericana, Nicaragua; IPDRS, Bolivia; FUNDE El Salvador; CINEP, Colombia; el CEPES, Perú; Centro de Desenvolvimento Agroecológico Sabiá, Brasil; ALRD, Bangladesh; CARRD, Filipinas.

40 FUNDE, El Salvador.

41 CAAAP, Perú.

distribución de la tierra⁴² o han tomado medidas para aliviar las restricciones a la inversión extranjera en la tierra.

En el Ecuador, por ejemplo, se informó de que una ley de tierras recientemente aprobada eliminaría las restricciones a las empresas extranjeras que compran tierras. Además, la Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, tiene como objetivo liberar tierras “subexplotadas” para destinarlas al desarrollo comercial. Los miembros de la ILC argumentan que el gobierno toma medidas con el objetivo de maximizar la producción comercial para los mercados nacionales e internacionales a expensas de los pueblos indígenas.⁴³

Los escritos también plantearon preocupaciones sobre la pérdida de impulso para la reforma agraria en algunas partes de Asia. En Filipinas, por ejemplo, el gobierno está promoviendo un proceso de reforma constitucional diseñado para establecer un nuevo sistema federal que delegará algunas funciones del gobierno central a los estados. Un escrito expresó preocupación por que esto pudiera poner en peligro el programa de reforma agraria en curso, ya que las élites políticas locales, que poseen vastas extensiones de tierra, tienen pocos incentivos para participar en la redistribución a los agricultores a pequeña escala.⁴⁴

En África, se informó de que marcos jurídicos inadecuados o la falta de implementación o incumplimiento de algunos de los marcos más progresistas habían facilitado el acaparamiento de tierras. En el Camerún, el marco regulatorio sobre la tenencia de la tierra no ha sido objeto de ninguna revisión significativa desde hace muchos años, y se considera que no responde a las necesidades de la población rural, en particular las mujeres y los pueblos indígenas. Aunque el gobierno inició un proceso de reforma agraria en 2011 con el objetivo de mejorar el entorno político, los inversores nacionales e internacionales a gran escala han podido explotar las lagunas del marco jurídico vigente, lo que ha generado conflictos relacionados con la tierra.⁴⁵

A pesar de estos desafíos, se observa un nuevo impulso detrás de algunos programas de reforma agraria, y tendencias opuestas pueden coexistir en el mismo país. Las nuevas regulaciones adoptadas por el gobierno en el Perú ilustran esta aparente paradoja. Por un lado, la nueva legislación ha facilitado que las grandes empresas de la agricultura, la silvicultura, la minería y las industrias extractivas adquieran tierras a través de expropiaciones, servidumbres o subvenciones directas; resultado directo de un proceso de liberalización de tierras implementado por sucesivos gobiernos desde 2011.

42 FUNDE, El Salvador.

43 SIPAE, Ecuador.

44 CARRD, Filipinas.

45 ENI Camerún.

Por otro lado, en el mismo período se aprobaron leyes y políticas a favor de la agricultura familiar: la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar y la Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar. Aun así, un escrito de un miembro de la ILC argumentó que el objetivo central de la política del Perú es apoyar a las grandes empresas dedicadas principalmente a la exportación de productos como espárragos, melones y otros cultivos.⁴⁶

10. INSTITUCIONES DEBILITADAS, CORRUPCIÓN Y REPRESIÓN EXACERBADAS EN SITUACIONES DE FRAGILIDAD

Varias contribuciones aludieron al reducido espacio para el activismo relacionado con la tierra. Vale la pena recordar que **el período 2015-2018 fue particularmente trágico en lo que atañe a asesinatos de defensores de los derechos a la tierra** (véase, por ejemplo, Global Witness, 2016), y la ILC ha estado siguiendo de cerca este problema (por ejemplo, ILC, 2018). Dos escritos de Centroamérica destacaron el papel del estado y el sector privado en el procesamiento y encarcelamiento de líderes comunitarios y defensores del medio ambiente y los derechos a la tierra. En una de las contribuciones se describió un caso particularmente atroz: el asesinato en 2016 de la activista ambiental y líder indígena Berta Cáceres en Honduras.⁴⁷

Estos flagrantes casos de represión que implican asesinatos y violencia física se encuentran en un extremo de un espectro más amplio de intimidación que también abarca falsas demandas y acoso de baja intensidad, todo lo cual está reduciendo el espacio para la disidencia y puede llegar a socavar la fuerza y la cohesión de los movimientos sociales. **Una de las contribuciones expresó su preocupación por el hecho de que la constante represión estaba dividiendo y debilitando el movimiento campesino e indígena en América Latina.**⁴⁸

Otros escritos también aludieron al debilitamiento de las instituciones que se ocupan de cuestiones relacionadas con la tierra, al menos en algunos contextos. Un miembro de la ILC señaló deficiencias en las capacidades de los órganos de gobierno, especialmente a nivel local, y las lagunas en los mecanismos administrativos y regulatorios, en parte relacionadas con una mayor erosión de los marcos institucionales locales, las organizaciones y las prácticas.⁴⁹ Las instituciones locales débiles crean espacios para que se comenten abusos y prácticas ilegales, como lo ilustran las prácticas de “mafia”

46 CEPES, Perú.
47 FUNDE, El Salvador; OUOT-UNAH, Honduras.
48 IPDRS, Bolivia.
49 FES, India.

de las que se informa en el sector inmobiliario de Nepal,⁵⁰ que componen un contexto general de impunidad.⁵¹

Además, se resaltaron las complejidades adicionales que pueden existir en países que están expuestos a elevados riesgos de catástrofes naturales o que enfrentan situaciones de conflicto y post-conflicto. En dichos países, abordar los problemas de la tierra puede ser una cuestión clave para las partes interesadas que trabajan por una paz sostenible.⁵² También se expresaron inquietudes acerca de las implicaciones del cambio climático y el consecuente aumento en el riesgo de desastres naturales, y sobre cómo los cambios en la gobernanza de la tierra podrían afectar la resiliencia de las comunidades vulnerables.⁵³

PERSPECTIVAS PARA EL FUTURO

Este documento presenta las perspectivas y las experiencias que los miembros y las iniciativas de la ILC compartieron como parte de una consulta realizada en el período previo al Foro Global de la Tierra de 2018. El análisis no proporciona un examen exhaustivo de las tendencias mundiales en la gobernanza de la tierra, pero resalta algunos de los progresos alcanzados y los desafíos que enfrentan los miembros y las iniciativas de la ILC en su trabajo. Los resultados de esta perspectiva ascendente se corresponden con muchos de los hallazgos de la investigación empírica. Sin embargo, también reflejan claramente las preocupaciones cotidianas de los miembros y las iniciativas de la ILC que viven de primera mano los problemas relacionados con la tierra.

La diversidad de temas y tendencias que surgen en diferentes áreas geográficas nos recuerda la importancia de reconocer los factores específicos de cada contexto como un antídoto contra las tentaciones de simplificación excesiva y las grandes narrativas. En América Latina, varias de las contribuciones se centraron en los derechos de los pueblos indígenas o en la forma en que los agronegocios se diversifican pasando de meras empresas de producción a proveedoras de servicios: el denominado proceso de “terciarización”. En Asia meridional, se hizo especial hincapié en las presiones sobre la tierra derivadas de zonas económicas especiales.

Algunos temas que los profesionales de la gobernanza de la tierra podrían considerar importantes recibieron solo una atención limitada en las contribuciones o no se abordaron en absoluto. Por ejemplo, se trataron solo de forma sucinta temas complejos como el género y la diferenciación social. Del

50 ENI Nepal.
51 FUNDE, El Salvador.
52 CINEP, Colombia.
53 ALRD, Bangladesh; CAAAP, Perú.

mismo modo, apenas se mencionaron cuestiones relacionadas con la forma en que los sistemas “consuetudinarios” de tenencia de la tierra han cambiado en respuesta a la integración en las relaciones comerciales (Chimhowu, 2018) y cómo los marcos jurídicos internacionales están reconfigurando las relaciones respecto de la tierra del nivel local al global (Cotula, 2016; Cordes et al, 2016). La gama más completa de relaciones complejas entre la gobernanza de la tierra y el cambio climático, así como entre la gobernanza de la tierra y los patrones laborales y migratorios, también requiere un escrutinio mucho mayor.

Dicho esto, y como se señala en una de las contribuciones, **estamos asistiendo a un período de cambios rápidos y trascendentales en la agricultura.**⁵⁴ **Este es también un momento de cambios significativos en la gobernanza de la tierra en términos más generales**, que se ve afectada por factores externos a la agricultura: industrias extractivas, infraestructura a gran escala, iniciativas gubernamentales para desarrollar el sector manufacturero. La diferentes contribuciones dieron lugar a las contradicciones inherentes a las recientes tendencias con respecto a la gobernanza de la tierra -ámbito en el que coexisten avances de gran envergadura con profundas preocupaciones-. Esto queda reflejado en particular en el hecho de que **los numerosos avances logrados en plataformas de múltiples partes interesadas inclusivas y la actuación normativa se ven eclipsados por una represión patrocinada por el estado**, lo que hace que la participación de los activistas sea más difícil y, a veces, peligrosa.

Surgen desafíos particularmente difíciles cuando las políticas promueven tendencias opuestas y, por ejemplo, hacen que la agricultura en pequeña escala y la agricultura en gran escala tengan que competir entre sí o facilitan las transiciones para actividades de desarrollo comercial sin tomar debidamente en consideración a los pequeños agricultores o los pueblos indígenas.

Si bien varios escritos informaron de que sus gobiernos parecían más dispuestos a escuchar los planteamientos de incidencia política, aún queda mucho por discutir sobre qué hay que hacer para aumentar las probabilidades de que estas oportunidades de influencia se materialicen y qué estrategias se pueden utilizar para desplegar todo su potencial.

Por último, las contribuciones proporcionaron ejemplos de primera mano sobre acciones que están emprendiendo los miembros y las iniciativas de la ILC con miras a promover una gobernanza de la tierra más equitativa y sostenible. Para que estos esfuerzos logren todo su potencial, **queda aún mucho por hacer, pues se han de superar los desequilibrios de poder, desde una perspectiva**

tanto económica como sociopolítica. No solo se deben ampliar las oportunidades de actuación normativa, sino que además es preciso empoderar a los movimientos democráticos mediante el desarrollo de capacidades, la innovación y el acceso a los datos.

Obviamente, las estrategias de actuación normativa deberán adaptarse a las especificidades de cada contexto, pero existe un amplio margen para poner en común las lecciones aprendidas a nivel internacional. Varias contribuciones explicaron las funciones que los miembros de la ILC pueden desempeñar, y las que ya desempeñan, no solo para promover la gobernanza de la tierra en sus propios países, sino también a la hora de intercambiar las enseñanzas extraídas a partir de sus propios éxitos y fracasos.

El Foro Mundial de la Tierra brinda una oportunidad para que los miembros de la ILC traten estos y otros temas. También proporciona un espacio para debatir una cuestión que, en última instancia, une a todos los miembros de la ILC, sin importar dónde trabajen o los desafíos específicos que enfrenten. Y es que las evoluciones en el ámbito de las políticas internacionales -incluidas las VGGT, los esfuerzos para avanzar en su implementación y los ODS- presentan nuevas oportunidades para que organizaciones, comunidades y movimientos sociales aboguen por una reforma sistémica de la gobernanza de la tierra. La cuestión de cómo pueden aprovecharse mejor estos marcos internacionales para progresar en la implementación de los 10 compromisos de la ILC sobre la gobernanza de la tierra centrada en las personas estará en el centro de los debates.

TENDENCIAS EN LA GOBERNANZA DE LA TIERRA DURANTE EL PERÍODO 2015-2018 SEGÚN LOS COMPROMISOS DE LA ILC PARA UNA GOBERNANZA DE LA TIERRA CENTRADA EN LAS PERSONAS



▲ POSITIVO ◆ NEUTRAL ▼ NEGATIVO

COMPROMISOS DE LA ILC

- DERECHOS DE TENENCIA SEGUROS, ● SISTEMAS AGRÍCOLAS EN PEQUEÑA ESCALA SÓLIDOS, ● DIVERSIDAD EN LOS SISTEMAS DE TENENCIA,
- IGUALDAD EN LOS DERECHOS A LA TIERRA PARA LAS MUJERES, ● DERECHOS TERRITORIALES SEGUROS PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS,
- ORDENACIÓN LOCAL DE LOS ECOSISTEMAS, ● TOMA DE DECISIONES INCLUSIVA ● INFORMACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS TRANSPARENTES,
- MEDIDAS EFICACES CONTRA EL ACAPARAMIENTO DE TIERRAS, ● PROTECCIÓN DE LOS DEFENSORES DE LOS DERECHOS A LA TIERRA

Según las contribuciones aportadas para producir este documento

REFERENCIAS:

ALPC (2018) *Tracking Progress In Land Policy Formulation And Implementation In Africa* (Addis Ababa, ALPC), <https://www.uneca.org/publications/tracking-progress-land-policy-formulation-and-implementation-africa>

Burnod, Perrine y Colin, Jean-Philippe (2012) *Grands Investissements Agricoles et Inclusion des Petits Producteurs: Leçons d'Expériences dans 7 Pays du Sud* (Roma, FAO), <http://www.fao.org/3/a-aq004f.pdf>

Chamberlain, Wytse O. y Anseeuw, Ward (2018) *Inclusive Businesses and Land Reform: Corporatization or Transformation?*, 7(1) Land 2018, 7(1), 18

Chimhowu, Amos (2018) *The 'new' African customary land tenure. Characteristic, features and policy implications of a new paradigm*, Land Use Policy (2018)

Cordes, Kaitlin Y., Johnson, Lise y Szoke-Burke, Sam (2016) *Land Deal Dilemmas: Grievances, Human Rights, and Investor Protections* (New York, Columbia Center on Sustainable Investment), <http://ccsi.columbia.edu/2016/03/10/land-deal-dilemmas-grievances-human-rights-and-investor-protections>

Cotula, Lorenzo (2016) *Land Grabbing and International Investment Law: Toward a Global Reconfiguration of Property?*, Yearbook on International Investment Law & Policy, pp. 177-214, <http://pubs.iied.org/G04091/>

Cotula, Lorenzo y Berger, Thierry (2017) *Trends in Global Land Use Investment: Implications for Legal Empowerment* (London, IIED), <http://pubs.iied.org/12606IIED/>

Global Witness (2016) *On Dangerous Ground - 2015's Deadly Environment: The Killing and Criminalization of Land and Environmental Defenders Worldwide* (London, Global Witness), www.globalwitness.org/en/reports/dangerous-ground/

GRAIN (2015) *Asia's Agrarian Reform in Reverse: Laws Taking Land Out of Small Farmers' Hands*, <https://www.grain.org/article/entries/5195-asia-s-agrarian-reform-in-reverse-laws-taking-land-out-of-small-farmers-hands>

ILC (2018) *Guatemala: asesinan a siete defensores de la tierra en un mes* <http://www.landcoalition.org/es/regions/latin-america-caribbean/news/guatemala-asesinan-siete-defensores-de-la-tierra-en-un-mes>

Nolte, Kerstin, Chamberlain, Wytse y Giger, Markus (2016) *International Land Deals for Agriculture. Fresh insights from the Land Matrix: Analytical Report II* (Berna / Montpellier / Hamburgo / Pretoria: Centre for Development and Environment, University of Bern; Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement; German Institute of Global and Area Studies; University of Pretoria; Bern Open Publishing)

Oxfam International (2018) *Reward work, not wealth*, <https://www.oxfam.org/es/informes/premiar-el-trabajo-no-la-riqueza>

Prowse, Martin (2012) *Contract Farming in Developing Countries: A Review* (Paris, Agence Française de Développement), <http://portal.research.lu.se/portal/files/5824557/5218915.pdf>

