

**CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA REFORMA
AGRARIA Y EL DESARROLLO RURAL.
Porto Alegre, 7-10 de marzo de 2006**

Documento temático # 2

**Estado y sociedades civiles, acceso a la tierra y desarrollo rural:
reforzar las capacidades para nuevas formas de gobernanza**

Michel Merlet, Samuel Thirion, Vicent Garces.

(Traducción CERAI, revisada por los autores¹)

<i>Introducción</i>	3
<i>Parte I. Reforzar las capacidades para afrontar los nuevos desafíos</i>	3
A. Los grandes desafíos del sector agrícola son también los desafíos del mundo entero	3
B. Importancia del fortalecimiento de las capacidades para mejorar el acceso a la tierra y a los recursos naturales y para optimizar su uso.	5
<i>Parte II. Entre las políticas de los Estados y las luchas y proyectos de las sociedades civiles</i>	7
A. Las intervenciones de los Estados a partir de algunos ejemplos	7
B. Importancia de las acciones y propuestas de las organizaciones campesinas, de las comunidades rurales y de los usuarios	15
<i>Parte III. Nuevas formas de regulación y de gobernanza</i>	18
A. Apuestas	18
B. Conceptos	19
C. Principios	20
D. Experiencias existentes: limitaciones y enseñanzas	22
<i>Parte IV. La necesidad de fortalecer las competencias</i>	25
A. ¿Cómo abordar las necesidades de fortalecimiento de las competencias?	25
B. Algunas pautas concretas para fortalecer las competencias de los diferentes actores	26
C. Propuestas. Un primer borrador sometido a discusión.	27
<i>Conclusiones</i>	29
<i>Bibliografía</i>	31

¹ Esta traducción es distinta de la que realizó y distribuyó la FAO para la conferencia.

Resumen

Luchar eficazmente para reducir el hambre y la pobreza en el mundo supone haber comprendido que las verdaderas causas de la inaceptable situación actual están ligadas a la competencia existente en el mercado mundial entre agriculturas con niveles de productividad muy diferentes. Millones de productores, grupos sociales enteros, pierden todo acceso a la tierra y a los recursos naturales que suponían su medio de vida y se destruyen en masa y de manera irreversible las formas de producción campesinas. Puesto que históricamente se ha demostrado que éstas son las más adecuadas para satisfacer las necesidades alimentarias de la humanidad y para conservar los recursos naturales, es fundamental y urgente frenar esos procesos. La crisis económica, social y ecológica amenaza la paz y la supervivencia de la humanidad. Encontrar soluciones para esta crisis constituye el reto principal durante los próximos años.

El documento expone las principales necesidades de fortalecimiento de la capacidad de los Estados y de las sociedades civiles que son esenciales para un desarrollo rural sostenible. En la actualidad, ni los Estados ni los Organismos Internacionales están en condiciones de aplicar políticas capaces de detener la dinámica de reducción masiva del acceso a la tierra y a los recursos naturales. Tampoco saben cómo impulsar procesos eficaces para la corrección de las desigualdades que no cesan de aumentar. Ya que mantener el discurso en el plano general no permite avanzar en el debate, el documento enumera y analiza brevemente aspectos neurálgicos con el fin de precisar la naturaleza de las diversas necesidades de nuevas competencias. Los procesos de reforma agraria redistributiva son necesarios ahora más que nunca, pero exigen unas condiciones políticas concretas y a menudo pasajeras que hay que saber aprovechar. Es posible también intervenir permanentemente de otra manera: luchando contra las apropiaciones ilegales, regulando los mercados de tierra y garantizando los derechos de uso de los productores, y no sólo los de los propietarios del suelo. Hoy en día se hacen indispensables políticas que se adecuen a la evolución de las estructuras agrarias y sean compatibles con el interés de la mayoría. Sin embargo, los derechos de los ciudadanos del futuro y las alternativas a la situación actual deben ser construidos desde la base mediante la lucha de las organizaciones de productores y campesinos y gracias a las innovaciones de la sociedad civil. Dichas organizaciones han jugado siempre un papel fundamental en la construcción de nuevos marcos jurídicos y nuevas políticas. Dado el rápido desarrollo de la historia, también ellas deben reforzar sus capacidades para ser más eficaces.

El análisis de las premisas de las nuevas formas de gobernanza muestra claramente que ni los Estados ni las sociedades civiles lograrán afrontar por sí solos los desafíos del siglo XXI.

Sobre la base de las experiencias más avanzadas en la articulación de las relaciones entre los Estados y las sociedades civiles, el presente documento desarrolla un marco conceptual para nuevas formas de regulación y gestión en busca de un desarrollo rural sostenible y equitativo. El diálogo a nivel territorial, el diálogo vertical entre niveles, la subsidiariedad activa y la autonomía a cambio de responsabilidad constituyen sus elementos principales y complementarios. De este modo se hace posible proponer un primer borrador sobre acciones y programas destinados a reforzar las competencias de los actores desde la perspectiva de la puesta en práctica de esas nuevas formas de gestión. Entre estas propuestas se encuentran la creación de un Observatorio, responsable de asegurar la dimensión mundial del proceso de aprendizaje para una buena gestión de las zonas rurales, la creación de mecanismos que obliguen a los Estados a aplicar políticas adecuadas y a dar cuenta de ellas, así como el fortalecimiento de las organizaciones campesinas y rurales.

El documento concluye con la siguiente pregunta: para que tales propuestas puedan aplicarse, ¿no habría que poner en tela de juicio ciertas ideas dominantes, abordar desde la raíz el problema de la pobreza corrigiendo los efectos devastadores del mercado mundial, renunciar al mito de la propiedad absoluta de la tierra para reinventar nuevas formas de gestión adecuada del territorio y abandonar la falsa ilusión de un mercado perfecto de la tierra y de los recursos naturales? Éste es el debate principal, pues la formulación de respuestas a los desafíos actuales sólo se podrá hacer de forma plural, desde la dinámica de alianzas cada vez mayores que superen ineludiblemente el medio rural.

Este documento ha sido elaborado por la Asociación para contribuir a mejorar la Gobernanza de la Tierra, el Agua y los Recursos Naturales (AGTER) a petición de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (OAA). Las opiniones y posicionamientos expresados en este documento pertenecen a sus autores y no reflejan necesariamente los de la OAA.

Introducción

La alimentación de los pueblos del mundo y la mejora de las condiciones de vida rurales están en el seno de las preocupaciones de la FAO desde su creación. Así pues, la FAO confiere una gran importancia a la reforma agraria, que constituye una de las herramientas estratégicas para alcanzar esos objetivos. Veintisiete años después de la última conferencia sobre la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural que dio lugar a la redacción de la Carta de los campesinos (FAO 1981) y dado que los problemas de nutrición y pobreza se han agravado en todo el planeta, la FAO convoca hoy a una nueva conferencia mundial sobre el tema en Porto Alegre (Brasil) para marzo de 2006.

Este documento pretende alentar los debates durante esta nueva conferencia ICARRD, con el fin de determinar las necesidades actuales en cuanto al “fortalecimiento de las capacidades” de los diferentes actores en materia de acceso a la tierra. A tal efecto, introduce las cuestiones a debatir al nivel de los Estados, de las organizaciones internacionales y de la sociedad civil, sin pretensión de hacerlo de forma exhaustiva². Está dividido en cuatro partes: la primera muestra como el fortalecimiento de las capacidades es preciso para afrontar los desafíos del siglo XXI a escala mundial; la segunda analiza tanto la perspectiva de los Estados (políticas nacionales y acuerdos internacionales) como la de los pueblos y actores de la sociedad civil así como las limitaciones que éstos encuentran; la tercera parte ofrece un marco de análisis para la articulación entre las dinámicas descendentes y ascendentes, que es necesaria para la elaboración de nuevas formas de gobernanza³; la cuarta evidencia las necesidades de desarrollo de competencias y enumera las propuestas para el debate. La conclusión retoma las grandes enseñanzas que se pueden extraer de estas reflexiones.

Parte I. Reforzar las capacidades para afrontar los nuevos desafíos

A. Los grandes desafíos del sector agrícola son también los desafíos del mundo entero

D. Jacques Diouf, Director General de la FAO, afirmaba en 2002 que “el hambre es una manifestación concreta de las desigualdades de poder, persistentes y generalizadas, que existen en el mundo”. Se estima que de los 6.000 millones de habitantes del planeta, alrededor de 2.800 millones de personas no disponen más que de 2 dólares por día. Uno de cada tres habitantes sufre desnutrición a causa de serias carencias de micronutrientes y más de 850 millones, de los que 815 pertenecen a países en vías de desarrollo, padecen hambre casi a diario. Tres cuartas partes de los pobres del planeta pertenecen al entorno rural y la mayoría son campesinos que no tienen acceso a la tierra, o el acceso que tienen es insuficiente, ni a los medios de producción para poder alimentar a sus familias. La cuarta parte restante está principalmente formada por antiguos campesinos condenados al éxodo hacia los barrios de la periferia de las grandes metrópolis debido a su insostenible situación económica. Las actuales políticas de comercio, de privatización y transformación en mercancías de la tierra y de los recursos naturales tienen consecuencias desastrosas: centenares de millones de campesinos pobres viven amenazados con la pérdida del acceso a la tierra, su única fuente de recursos y de supervivencia. “*Aquel que muere de hambre muere asesinado*” recordaba J. Ziegler, durante su exposición en la conferencia sobre el derecho a la alimentación de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas en 2002. Si no se revisan estas políticas, se multiplicarán los riesgos de catástrofes humanitarias y explosiones de violencia.

² Ha sido difícil tener que seleccionar sólo algunos de los aspectos para respetar el formato establecido. Así pues, se abordará la gestión de la tierra y de los recursos naturales desde una perspectiva general (y no del agua, ni de la pesca ni de los bosques específicamente) y sin profundizar en el aspecto fundamental que supone el acceso de las mujeres a la tierra, ya que hubiera requerido referencias a las estructuras familiares y a los diferentes contextos culturales, lo cual resulta imposible de desarrollar en profundidad en este contexto.

³ En este texto, traducimos “gouvernance” por gobernanza, un término que va más allá de la gestión, incorporando la elaboración de las reglas y modalidades de toma de decisión.

Frente a esta situación totalmente inaceptable e insostenible, el acceso a la tierra y a los recursos naturales se sitúa en el centro de las problemas que hay que abordar urgentemente. Encontrar rápidamente soluciones constituye el desafío del fortalecimiento de las capacidades.

La violencia contra los campesinos, que se vuelve tarde o temprano contra los ciudadanos y especialmente contra los más pobres, se explica en muchos países por los desplazamientos masivos, las ocupaciones militares y por la imposición de grandes proyectos que destruyen las formas de producción y de vida de los campesinos. Sindicalistas, líderes rurales y campesinos son asesinados y encarcelados en numerosos países cuando pretenden hacer oír sus voces. En términos generales, los pueblos más desprovistos del mundo son excluidos de los procesos democráticos y no tienen la posibilidad de expresarse realmente en los círculos e instancias donde se negocian las políticas públicas, bien porque sus culturas son diferentes de las de las élites, bien porque han estado sometidos durante siglos.

Pero las violaciones de los derechos fundamentales de aquellos que representan la mitad de la humanidad están también en todas las partes donde las pequeñas explotaciones agrícolas mueren silenciosamente, víctimas de los efectos devastadores de las políticas comerciales actuales entorno a las producciones agrícolas y alimentarias a escala mundial. La situación de la agricultura mundial es en efecto extremadamente desequilibrada. Solo un porcentaje ínfimo de la población activa agrícola dispone de medios mecanizados⁴ y los progresos técnicos de la revolución agrícola no benefician más que a una minoría de los productores. El acceso a la tierra es a menudo desigual: los productores que trabajan con herramientas manuales o con tracción animal no tienen habitualmente acceso a las superficies que podrían explotar⁵. Para comprender los mecanismos que dan origen a la exclusión y a la pobreza de los campesinos, tomemos como ejemplo los cereales, todavía hoy básicos en la alimentación al nivel mundial. Las diferencias de productividad neta del trabajo a escala mundial entre los cerealicultores mejor equipados y los menos dotados en medios de producción son hoy, antes de las subvenciones, del orden de 1 a 500. Los agricultores modernizados son los que producen la mayor parte de cereales que se intercambian en el mercado mundial y quienes fijan el precio, aun cuando no representan más que el 10% de la producción total. Los extremadamente altos beneficios de la productividad que ellos han conocido, superiores a los de otros sectores productivos, han arrastrado la caída de los precios agrícolas en moneda constante. Con la supresión de las barreras arancelarias, esta bajada de los precios se aplica también al grano que se comercializa a nivel local y afecta asimismo a los productores que no venden mas que una pequeña parte de su producción para comprar bienes que no pueden fabricar ellos mismos. La bajada en los precios de los cereales y en los productos agrícolas en general se traduce en un aumento de la pobreza y del número de personas que han de buscar trabajo fuera de sus explotaciones agrícolas, lo que conlleva a su vez una caída de la remuneración del trabajo agrícola, que repercute en otros sectores de la actividad. Las políticas de liberalización del mercado adoptadas por la mayoría de los gobiernos, siguiendo la dinámica de las instituciones y los organismos multilaterales, han agravado considerablemente los efectos de la competencia entre agricultores con tan distintos niveles de productividad. Los precios agrícolas reales, en moneda constante, disminuyen regularmente desde hace 50 años y se han dividido a la mitad en los últimos diez años. Las subvenciones a la exportación de sus productos agrícolas por parte de los países desarrollados aumentan todavía más este fenómeno.

Este proceso de empobrecimiento lleva consigo una pérdida creciente del control que las sociedades rurales tienen sobre sus tierras. La ruina y desaparición de las comunidades campesinas tienen como consecuencia la pérdida irreversible de sabidurías milenarias y el aumento de los problemas medioambientales. Esto afecta también a la industrialización y la urbanización ya que, sin agua

⁴ Hay solamente 28 millones de tractores en el mundo para 1.300 millones de trabajadores activos.

⁵ Para toda esta parte nos basamos en los análisis del Profesor Marcel Mazoyer. Para más detalles, véase el documento que el Prof. Mazoyer preparó para la FAO en 2001 y la obra que escribió con L. Roudart, ambos citados al final de este documento.

potable, ni alimentos de buena calidad y en cantidades insuficientes, ningún sector se puede desarrollar de manera sostenible. Por otra parte, la importancia de las demandas de la población insolvente a nivel mundial limita el crecimiento. La ruina del campesinado del mundo y el desarrollo de una gran agricultura de empresa concentrada en las regiones más ricas se traduce en el abandono de tierras menos productivas.

Si fuera posible asegurar de manera sostenible, mediante un pequeño número de grandes unidades de producción modernas, la producción alimentaria del planeta a la vez que la conservación de los recursos naturales, el fenómeno de la desaparición de la agricultura de campesinos no tendría más que una importancia transitoria. Bastaría con prever sistemas de compensación y de protección social para facilitar la reconversión profesional de campesinos y agricultores en otras actividades. En realidad, numerosos elementos de la economía indican que este escenario no es viable y conduce a una crisis aun mayor. El crecimiento de la población mundial exigirá en el futuro cultivar más espacio y optimizar el uso del suelo si se quieren cubrir las necesidades de alimentos de la humanidad. Los países que ostentan los índices mayores de Producto Interior Bruto por habitante y de desarrollo son a su vez los que tienen un acceso menos desigual a la tierra productiva. Desde hace más de un siglo, la historia ha demostrado claramente la superioridad de las economías construidas sobre la base de una producción agrícola campesina así como el fracaso de los sistemas basados en la gran producción capitalista o colectivista, y no sólo en Europa, sino en todos los continentes, en diversos contextos sociales y culturales. Puesto que la agricultura campesina muestra una mayor eficiencia económica que la gran empresa agrícola con asalariados, la expansión de esta última y la ruina del campesinado representan un daño capital para la humanidad.

Lo que acabamos de describir brevemente en cuanto a los productores agrícolas se encuentra en términos bastante similares en el sector de la pesca y de los bosques. La destrucción de las comunidades campesinas, las sociedades de pescadores artesanales, de pueblos nómadas y de habitantes de los bosques del mundo lleva consigo riesgos cardinales para el medio ambiente⁶ y problemas ligados a la ocupación del espacio. La desertización social de las zonas rurales con agricultura mecanizada, la marginación de las zonas rurales más pobres y la competencia entre las tierras urbanizadas, a menudo muy fértiles, y los espacios agrícolas están también ligadas a la crisis de la agricultura de los campesinos: la agricultura familiar asume desde siempre funciones de gestión y mantenimiento del territorio, que van más allá de la mera producción de bienes mercantiles. Todavía hoy, la agricultura familiar constituye el sector que mejor puede producir alimentos sanos y en cantidad suficiente para alimentar al mundo entero y mejor puede gestionar los territorios de forma sostenible.

En este contexto, el problema de la tierra se ha convertido en uno de los temas centrales de la agenda mundial. Mejora el acceso a la tierra y a los recursos naturales para la mayoría de los campesinos y optimizar el uso del suelo y de los recursos son elementos fundamentales para alcanzar los objetivos del Milenio.

B. Importancia del fortalecimiento de las capacidades para mejorar el acceso a la tierra y a los recursos naturales y para optimizar su uso.

El inicio del siglo XXI está marcado por las inter-relaciones entre cuestiones y niveles. No se puede hablar más del desarrollo local sin tener en cuenta la organización de los mercados mundiales. Debido a la globalización del mercado mundial, una decisión de la Organización Mundial del Comercio o de los grandes poderes económicos (EUA., Europa, China, etc.) tiene consecuencias inmediatas sobre regiones lejanas y aisladas que no parecían tener nada que ver con ella y están ubicadas en países que no tienen la posibilidad de participar eficazmente en su elaboración. Las relaciones de fuerza entre grupos sociales y entre Estados también han cambiado su naturaleza.

⁶ La historia ha mostrado que la agricultura familiar modernizada podía generar problemas ambientales considerables. La reflexión sobre la agricultura sostenible demuestra que los pequeños productores, cuya supervivencia depende de la sostenibilidad de su producción, pueden tomar las medidas correctivas necesarias más fácilmente que las empresas capitalistas

Aunque el acceso al suelo sigue siendo extremadamente importante, no constituye la única apuesta. El acceso a la información y a los mercados se ha convertido en primordial. La concentración e internacionalización del capital y la creciente importancia de la esfera financiera especulativa pesan sobre el desarrollo rural y las posibilidades de reforma agraria.

La globalización no constituye en sí un fenómeno nuevo, pero la concentración del poder económico y militar ha alcanzado niveles nunca antes conocidos. El ritmo de transformación y la amplitud de su expansión geográfica han cambiado radicalmente. Las sociedades necesitan nuevas herramientas para encontrar los medios para implementar alternativas viables. En este contexto, las necesidades en materia de fortalecimiento de capacidades cambian de naturaleza, y se hacen necesarias la reevaluación de las categorías de análisis y conceptos así como la revisión de los paradigmas. Fortalecer las capacidades de los actores no puede limitarse a suministrarles herramientas o conocimientos en un momento dado. *Hay que intervenir en la dinámica*, permitiendo a los diferentes protagonistas, a los agricultores pobres y a los pescadores artesanales en primer lugar, adaptarse de forma permanente a esos cambios que se dan durante períodos cada vez más cortos. Estos actores deben tener la posibilidad de mejorar su posición en las relaciones de fuerza para que las propuestas que defienden puedan ser defendidas en todos los niveles. Esta nueva situación exige una comprensión correcta de la evolución económica y social y de las contradicciones que alientan a las sociedades del mundo. Tener en cuenta la historia y la diversidad es sin duda fundamental. Todo el mundo debería poder apoyarse en el referente de otras experiencias diversas, que procedan de épocas y regiones diferentes, ya que lo que ha dado buenos resultados en un caso puede resultar inoperante o dañino en otro contexto. Las *historias de éxito* no pueden ser trasladadas a otros contextos automáticamente y *las enseñanzas* no son siempre fáciles de obtener. Hay que fomentar el interés por construir diagnósticos compartidos y bien comprendidos por todos. La tarea es considerable: a falta de tales capacidades muchos Programas de Reducción de la Pobreza (PRSP) se apoyan hoy sobre una visión de la agricultura a menudo contraria al interés colectivo a nivel local, nacional y mundial.

Cuando se tratan temas de la tierra es necesario cuestionar la validez de los conceptos que se utilizan de manera habitual, como *la propiedad y el mercado*, ya que se crearon en otros contextos históricos y geográficos, muy diferentes de las situaciones actuales. Conferirles un valor universal nos lleva frecuentemente a un impasse. Incrementar la capacidad de los actores para mejorar el acceso a la tierra exige saber inventar conceptos renovados, más operativos y mejor adaptados a la realidad actual.

Con la globalización, que multiplica las interdependencias y las relaciones entre grupos sociales de intereses muy diversos, y con el desarrollo urbano, se hace indispensable construir alianzas más y más amplias, ya sea entre sectores, siguiendo modalidades que sobrepasen los marcos geográficos habituales de la región o entre Estados nacionales. El incremento de las capacidades de los actores debe desembocar en formas de gestión consensuada y sostenible de los recursos naturales y de la tierra. En otras palabras, se trata de *construir nuevas modalidades de gobernanza*. Las formas de organización y de representación de los actores sociales presentan a menudo limitaciones que imposibilitan la puesta en marcha de respuestas adecuadas. La identidad de ciertas categorías de actores, como por ejemplo los pastores nómadas, no es a veces ni reconocida. De ahí surge la necesidad de intervenciones específicas con vistas a superar esos obstáculos.

Mejorar el acceso a la tierra y la seguridad de los usos de la tierra y de los recursos naturales constituye una necesidad para toda la humanidad a fin de alcanzar una producción alimentaria sostenible y suficiente, un desarrollo económico y social y una reducción de la pobreza, así como para construir un mundo más seguro. Esto no se puede hacer sin políticas públicas y, por lo tanto, sin la acción de los Estados. Tampoco será posible sin una amplia participación de la sociedad civil, tanto para su definición como para su aplicación y para el seguimiento de esas políticas. Examinemos pues ahora, como las políticas de los Estados por un lado, las luchas y los proyectos de las sociedades civiles por otro lado, se combinan, se complementan o se enfrentan para delinear el presente y el futuro.

Parte II. Entre las políticas de los Estados y las luchas y proyectos de las sociedades civiles

Las políticas y las leyes no son sólo producto de los Estados, de los gobiernos y de las instancias legislativas. Son también el resultado de las prácticas cotidianas de hombres y mujeres, en sus luchas, sus resistencias y sus innovaciones. Pero éstas, a menudo no se encuentran dentro del marco legal en su origen, son incluso ilegales, y no pueden imponerse sin ser canalizadas y traducidas en reglamentos y leyes o sin ser objeto de políticas específicas. En el contexto de esta dialéctica abordaremos la cuestión del perfeccionamiento de las capacidades de los diferentes actores para mejorar el acceso a la tierra y a los recursos naturales.

A. Las intervenciones de los Estados a partir de algunos ejemplos

Esta parte ocupa un lugar absolutamente central en nuestro análisis. Una de las apuestas de la discusión del ICCARD se centra en las intervenciones de los Estados, que la FAO como organización internacional apoya y contribuye a mejorar. Abordaremos sucesivamente las políticas de tierra “redistributivas” en su diversidad, las intervenciones permanentes en la gestión de las estructuras agrarias y las políticas de reconocimiento de derechos.

1. Políticas de tierra “redistributivas”. Diversidad, avances y limitaciones.

Diferentes tipos de intervención posibles

Cuando la estructura agraria está muy polarizada, cuando un porcentaje muy pequeño de los que tienen derechos controla la mayoría de las tierras, es indispensable la aplicación de políticas que tiendan a llevar a cabo rápidamente una redistribución con el fin de crear las condiciones para un desarrollo económico sostenible. Hoy en día son un buen ejemplo los casos de Brasil, Guatemala, Filipinas, Indonesia, Sudáfrica, Zimbabwe, por no citar más que algunos ejemplos de entre los más evidentes. Es también el caso de cierto número de países del antiguo bloque soviético, aunque se mencionen con menor frecuencia. Hay que constatar que los programas y las acciones en curso están lejos de responder a las necesidades y que mejoras sensibles están todavía por construir.

La reforma agraria, una intervención profunda y delimitada del Estado para corregir la estructura agraria

En diferentes países y épocas, y en función de las relaciones de fuerza existentes, las reformas agrarias se han llevado a cabo por confiscación (sin indemnización a las personas o entidades afectadas) o por expropiación (con una indemnización a los ex-propietarios más o menos importante y generalmente aplazada en el tiempo). De modo más frecuentemente, las tierras han sido transmitidas a los beneficiarios bajo un régimen de tierra específico y protegido por el Estado, diferente, al menos durante ciertos años, del régimen de tierras ordinario y limitando los derechos sobre la tierra (la venta e hipoteca son a menudo prohibidas o excepcionales).

La transformación de los sistemas de producción en los procesos de reforma agraria ha sido más fácil en los casos de grandes propiedades con arrendatarios o aparceros que dominaban el conjunto del proceso de producción (el caso más frecuente en Asia del Este o del Sudeste) que en el caso de empresas con asalariados o casi asalariados (como ocurre frecuentemente en los latifundios de América Latina). En el primer caso, la supresión de la renta de la tierra se traduce inmediatamente en un aumento de la inversión de los campesinos en trabajo y en capital. En el segundo caso, el paso a sistemas de producción diferentes demanda tiempo y se ha de hacer por etapas.

Las reformas agrarias son procesos excepcionales que demandan políticas favorables. Las reformas agrarias radicales de Taiwán (China), de Corea del Sur o del Japón han sido realizadas tras la derrota militar del Japón bajo el estrecho control de los EUA. Otras reformas agrarias llevadas a cabo con éxito en países comunistas de Asia, como Vietnam (véase cuadro 1) y China, pero también en México a principios del siglo XX o en Bolivia en 1953 se desarrollaron en un clima

revolucionario. Éstas han jugado un papel fundamental en el desarrollo económico nacional, cuando los derechos sobre la tierra han sido verdaderamente redistribuidos. Conocer estas experiencias, su éxito y sus limitaciones es fundamental a la hora de elaborar políticas públicas de redistribución que sean eficaces. Los Estados tienen una verdadera necesidad de fortalecer las competencias a fin de poder hacer las reformas necesarias cuando tengan las condiciones políticas adecuadas. En este sentido, las presiones externas también pueden ser necesarias y las políticas desde los organismos internacionales pueden jugar un papel muy importante. Los PRSP, Documentos Estratégicos para la Reducción de la Pobreza podrían jugar un papel más activo en esta dirección articulando modalidades de ayuda a los países concretos. Las orientaciones de la Unión Europea en materia de política de la tierra parecen haber querido tomar esa dirección⁷.

Pero es frecuente que existan necesidades reales de redistribución de tierras sin que se reúnan las condiciones concretas para las reformas agrarias clásicas. En ese caso, existen otras opciones que pueden ser realmente eficaces y permiten la instalación o el mantenimiento de numerosos pequeños productores, aun cuando en general no permitan tratar los problemas de estructura en su totalidad.

La lucha contra las apropiaciones ilegales

Una buena parte de las tierras ocupadas por las grandes explotaciones agrícolas o forestales no han sido jamás legalizadas, o bien no han sido legalizadas en su totalidad o han sido adquiridas con fondos fraudulentos. Con demasiada frecuencia, los territorios apropiados son ampliamente superiores a los que han sido declarados. Éste es el caso de América Latina en las zonas de reciente colonización. Los institutos de reforma agraria han utilizado ampliamente este argumento como uno de los motivos principales de expropiación, como ha ocurrido, por ejemplo, en el caso de Honduras.

Sin embargo, no se trata del mismo mecanismo que la reforma agraria. Las pequeñas propiedades presentan también problemas de falta de legalización. En América Latina, para comprender la naturaleza del proceso de legalización de las tierras es necesario remitirse a la construcción de los derechos con las Bulas Papales de 1493 que establecen la “propiedad” de las coronas de España y de Portugal sobre todas las tierras del continente. Con la independencia, las tierras sin dueño privado pasan al Estado y adquieren el estatuto de “tierras nacionales”. El proceso de expropiación masiva realizado durante la Conquista, que se interpreta hoy dando a la propiedad un sentido que no existía en la época, ha dejado como herencia serios problemas. Recientemente, los movimientos indígenas en Bolivia y en otras regiones han comenzado a cuestionar esta situación.

La lucha contra las apropiaciones ilegales de grandes propietarios constituye a menudo una puerta de entrada más fácil que la lucha por la adopción y aplicación de una ley de reforma agraria. Ésta ha ganado gran relevancia en Brasil con los movimientos contra el “*grilagem*” de las tierras. En

Cuadro # 1. Las reformas agrarias del Vietnam

Las sucesivas reformas agrarias en Vietnam a partir de 1945, han llevado consigo una importante redistribución de la tierra, tanto en Norte como en el Sur, siguiendo itinerarios y calendarios diferentes. La colectivización fue parcial y de corta duración. Iniciada en 1978, le siguió una des-colectivización a partir de 1981, con el decreto 100, que legalizaba el arrendamiento de arrozales a los miembros de cooperativas. En 1988, la resolución 10 dio a los campesinos el derecho a decidir sobre la utilización de su capital. La ley de suelos de 1993 atribuye a los campesinos el derecho de uso sobre la tierra, en función del número de personas de cada familia, por un período de 20 años para los cultivos anuales y de 50 años para los cultivos perennes. Sin embargo, ese derecho puede ser intercambiado, transferido, arrendado, o empeñado. El límite de las parcelas es de 3 hectáreas.

La restauración de la economía familiar, después de la redistribución territorial, tuvo resultados espectaculares. Vietnam, que tenía que importar alimentos cada año, se ha convertido en uno de los principales exportadores mundiales de arroz y de productos alimentarios. La experiencia de Vietnam muestra que los campesinos, con la fuerza de los conocimientos acumulados durante siglos, son capaces de reaccionar de forma muy dinámica cuando existen políticas agrícolas y de la tierra que les son favorables.

Fuente: Dao The Tuan, en Merlet, 2002.

⁷ Véase la bibliografía. Orientaciones de la Unión Europea sobre la política de la tierra. Octubre de 2004.

Guatemala una cantidad muy importante de superficies apropiadas de forma abusiva por grandes terratenientes pueden ser objeto de cuestionamiento en el marco de las leyes actuales. En la República Democrática del Congo el número de concesiones forestales adjudicadas fuera del marco legal es considerable. Existe un espacio real, a menudo importante, que los Estados podrían explotar simplemente haciendo cumplir la ley.

Una de las cuestiones centrales que plantea la apropiación ilegal es aquella de la *prescripción adquisitiva*, y de su aplicación o no a los territorios así llamados “nacionales”. Abre un espacio de trabajo muy importante, a la frontera entre el campo jurídico y las cuestiones económicas y sociales. Obviamente, la lucha contra la apropiación ilegal ofrece perspectivas interesantes para una redistribución efectiva del acceso a los recursos naturales y a la tierra.

La intervención sobre los mercados

El funcionamiento de los mercados comporta en sí mismo, de forma cíclica, crisis y procesos de venta de grandes propiedades. A principios del 2000, la caída de los precios del café provocó en América Central, especialmente en Guatemala y en Nicaragua, la venta de un gran número de propiedades medianas o grandes. Los pequeños productores, con sistemas de producción más diversificados y no obedeciendo a la lógica del máximo beneficio en general han resistido mejor. Sin embargo, las consecuencias positivas que se hubieran esperado en términos de redistribución no se han concretado. Ya sea por la reestructuración de las deudas o bien por los arrendamientos adjudicados como aval por créditos no pagados, las tierras han sido vendidas al mejor postor. Los pequeños propietarios agricultores, que no disponían ni de capital ni de crédito, no tuvieron acceso y la propiedad se concentró aun más.

Los Estados podrían aplicar mecanismos de intervención en los mercados que permitan una cierta redistribución de la tierra. Esto resultaría más fácil económica y políticamente que poner en marcha una reforma agraria redistributiva. Pero por norma general, los países en vías de desarrollo no toman ese tipo de medidas, sea por falta de información, o sea porque los políticos hacen prevalecer sus intereses personales a corto plazo y buscan sacar provecho de las crisis. Las organizaciones campesinas no presionan a favor de un tipo de mecanismo que no creen posible. A veces, están influenciadas por algunos de sus dirigentes, dueños de tierra endeudados, que no desean ver sus tierras caer en manos de campesinos más pobres.

Se podría mejorar sensiblemente la situación desarrollando prácticas de transparencia en el funcionamiento de estos mecanismos de mercado e instituyendo una obligación a todo nivel de rendir cuentas en cuanto al impacto de las políticas públicas y de los mecanismos de regulación.

Las políticas así llamadas de *reforma agraria asistida por el mercado*, promovidas por el Banco Mundial desde hace algunos años, parten de una lógica distinta, puesto que se caracterizan por el hecho que las tierras son compradas por campesinos pobres a los propietarios que aceptan vender voluntariamente. Sin embargo, no constituyen políticas eficaces ni económicamente viables en la redistribución de tierras (Ej. Sudáfrica, Colombia, Guatemala). La lentitud de su aplicación no tiene nada de sorprendente: ¿cómo se puede pensar que, para reducir las desigualdades, los pobres compren la tierra a los ricos? Estos mecanismos no han funcionado ni siquiera en las situaciones de crisis abierta que nosotros referimos, y por el contrario, numerosas consecuencias perversas han visto la luz (corrupción y alza de los precios de la tierra).

A la inversa, el desarrollo de mecanismos de *crédito hipotecario* es muy útil e incluso indispensable para una gestión sostenible de las estructuras agrarias. Pero se trata aquí de políticas de otra naturaleza: ¿no debemos caer en hacer una amalgama entre redistribución territorial e intervención en los mercados de tierra! Si las políticas redistributivas son prioritarias en ciertos países, también se deben poder regular los mercados de derechos sobre la tierra a lo largo del tiempo. De lo contrario, los logros de las reformas agrarias se desvanecen rápidamente.

La privatización de las explotaciones agrícolas del Estado y de las tierras cooperativas

Conviene diferenciar las distintas situaciones. En algunos casos, la privatización ha constituido una verdadera reforma agraria con una redistribución muy igualitaria de las tierras, que pudo haber sido llevada al extremo (como en Albania, por ejemplo). A veces el Estado no ha hecho más que consentir procesos ampliamente originados en la base, permitiendo legalmente la privatización. Ese fue el caso de Nicaragua en los años 90, con el parcelamiento de cooperativas de producción que en algunos casos pusieron el broche final al proceso de redistribución iniciado con la reforma agraria sandinista⁸.

Las grandes estructuras socialistas con asalariados encuentran problemas parecidos a los de las grandes explotaciones capitalistas. Algunos obreros han podido tener acceso a parcelas de producción de alimentos pero no controlan el conjunto del proceso de producción. Se plantea entonces un serio problema de transición. ¿Cómo y a quién redistribuir la tierra si no hay más campesinos? La privatización de esas unidades de territorio puede no tener ningún impacto redistributivo en algunos casos, ya que conlleva la constitución de grandes dominios privados basados en la propiedad del suelo o en ocasiones en el arrendamiento de tierras de múltiples propietarios. Esta situación prevalece en algunos países de Europa del Este (véase cuadro 2), frecuentemente cuando el proceso de privatización pasa por la distribución de acciones y no de parcelas de tierra. La privatización concentra entonces la tierra y el capital. Sucede a la inversa de cómo hubiera sido necesario para luchar de forma sostenible contra la pobreza y para promover la paz.

Cuadro # 2. Las recientes redistribuciones territoriales en los países de Europa del Este.

Países que han experimentado una redistribución profunda y relativamente igualitaria.

Albania, Armenia, Georgia, y en una menor medida, Letonia y Lituania.

Gran parcelación de estructuras rurales.

Países con una concentración extrema de la tierra

Rusia, Ucrania, Hungría, República Checa, Bulgaria, Eslovaquia.

¡Un 10 % de las explotaciones controlan entre el 80 y el 99% de las tierras!

Países con un menor nivel de concentración de la tierra

Eslovenia, Polonia, Rumanía, Estonia.

El 10% de las explotaciones controlan entre el 40 y el 60% de las tierras.

Fuente: Lerman, Csaki, Feder, 2001. Land Policy and Changing Farm Structures in Central Eastern Europe and Former Soviet Union

Limitaciones actuales de las políticas redistributivas

Las épocas siguientes a las reformas agrarias han sido a menudo difíciles. La colectivización ha significado el restablecimiento, el mantenimiento o la instauración de unidades de producción muy grandes. Los logros de numerosas reformas agrarias de América Latina, en Nicaragua, en Honduras (en Chile, en condiciones diferentes) se han venido abajo sólo algunos años después de haber sido realizadas, al cambiar el gobierno que las había promovido.

La fragilidad de los procesos ilustra las limitaciones de la intervención de los Estados, que generalmente recurren a procedimientos administrativos para la puesta en marcha de sus políticas, sin apoyarse en formas de legitimación que serían más difíciles de cuestionar más adelante. A menudo hubiera sido necesario modificar la ley y hacer evolucionar ciertos conceptos legales fundamentales. Las dificultades ulteriores provienen también de la debilidad de las organizaciones de base, o de su débil participación en la gestión local de los derechos sobre la tierra. Actuando desde arriba, los Estados se comportan con frecuencia de manera paternalista y utilizan las organizaciones de campesinos como simples instrumentos de sus políticas. Las organizaciones campesinas, cuyo funcionamiento es a veces insuficientemente democrático, pueden defender en algunos casos políticas oportunistas que responden a los intereses de una minoría de sus miembros.

⁸ Por otra parte, el gobierno privatizó también las explotaciones agrícolas del Estado, proceso relevante de una dinámica muy diferente.

La ruptura que se establece entre el sector reformado y el no reformado hace más frágil el proceso, de manera que los pequeños productores de los dos sectores no logran construir estrategias comunes. Pueden incluso llegar a enfrentarse, tornando más débiles las posibilidades de ganar terreno en la puesta en práctica de la reforma agraria.

Finalmente, las políticas agrarias (precios, comercio, mecanización, etc.) se hayan a menudo en contradicción con las políticas redistributivas de tierra. Pocos Estados han impulsado reformas agrarias redistributivas apostando realmente al sector campesino. Para muchos, el progreso técnico es sinónimo de grandes estructuras y la redistribución se ve justificada en mayor medida por las exigencias de la justicia social. En Brasil y en Sudáfrica la gran producción moderna parece funcionar de manera eficaz y no se percibe tan negativamente como los latifundios. Sin embargo, la riqueza producida por unidad de superficie en el marco del *agro-business* es muy inferior a lo que produciría una agricultura familiar moderna. Como esos sectores producen mercancías para exportación y contribuyen a mejorar la balanza comercial, a los Estados les cuesta reconocer que a mediano plazo los verdaderos obstáculos para el desarrollo no son los latifundios improductivos sino esos grandes productores capitalistas modernizados. La política agrícola es casi siempre favorable a estos últimos, con subvenciones que mantienen la ilusión de su eficacia.

En ese momento existe la necesidad de fortalecer la capacidad de análisis de los actores. Más transparencia y mayores recursos para defenderse pueden mejorar la información y modificar las políticas.

Otro sector de intervención posible para reducir las desigualdades: la fiscalización

Otro modo de intervención poderoso son los impuestos sobre la propiedad de la tierra, ya que permiten actuar contra la concentración de la tierra. Para los economistas neo-liberales esto presenta la ventaja de no introducir distorsiones de funcionamiento en los mercados, ya que no influye en el precio más que una vez: a partir de entonces el costo del impuesto viene incorporado en el “precio de la tierra”, que viene determinado por la esperanza de ganancia en relación con la inversión.

Aunque difícil de poner práctica a nivel nacional a causa de las relaciones entre las fuerzas políticas, el impuesto sobre la propiedad de la tierra puede ser contrastado a nivel municipal con un catastro fiscal y dar resultados interesantes, contribuyendo así a mejorar la gobernanza local y la transparencia.

La necesidad de una construcción por etapas

Las políticas de los Estados necesitan un contexto político favorable para poder ser votadas y aplicadas. En Chile, el gobierno de Frei votó la ley de reforma agraria, pero su aplicación fue insuficiente. Jacques Chonchol explica que el gobierno de la Unidad Popular no contaba con la mayoría para modificar la ley de reforma agraria, pero podía ponerla en práctica ya que existía la voluntad política del ejecutivo. En muchos casos, las relaciones de poder no permiten ni siquiera aplicar la ley. Es difícil cambiar la ley, los parlamentos están normalmente controlados por grandes propietarios, muy difícilmente afines a la causa de los campesinos sin tierra. Para los gobiernos no resulta fácil pensar a largo plazo, lo cual es indispensable para las acciones de reforma agraria y de redistribución.

Cuadro # 3. La reforma agraria de Taiwán, (China)

Fue puesta en marcha después de la victoria del partido comunista chino sobre el continente por los supervivientes de la armada nacional que se habían refugiado en la Isla y recibieron una ayuda muy importante de los EUA. Ellos liberaron al campesinado de la clase de los terratenientes, reduciendo primero la renta del suelo y luego vendiendo en pequeños lotes las tierras confiscadas a los ocupantes japoneses vencidos. La reforma agraria iniciada en 1953 limitó la propiedad a 2,9 ha y redistribuyó los excedentes a los campesinos, permitiendo obtener una estructura agraria muy igualitaria.

El restablecimiento del desarrollo agrícola fue espectacular. La producción se multiplicó por 5 en 30 años. Los EUA financiaron ampliamente y controlaron la aplicación de las políticas agrícolas y acordaron conferir la prioridad a la inversión en trabajo, a la utilización de insumos y a la organización de los productores. El Ministerio de Agricultura, una institución ad-hoc constituida para administrar la ayuda americana, implementó las políticas de desarrollo, apoyándose en las organizaciones agrícolas. La reconversión de los propietarios de tierras en industriales nacionales fue inducida por los mecanismos de compensación de la reforma agraria. Los excedentes producidos por el sector agrícola pudieron tener un rol principal en la constitución del capital industrial.

C. Servolin, a partir de E. Thorbecke, en Merlet (2002)

Si se hacen las reformas demasiado rápido, se corre el riesgo de hacer evolucionar negativamente las relaciones de poder y poner el proceso en tela de juicio. Saber mantener el ritmo de las transformaciones constituye un aspecto clave. El modo en que fue llevada a cabo la reforma agraria en Taiwán⁹ ilustra bien lo que se debería poder lograr hacer: *una redistribución radical de las tierras realizada en coherencia con la política agrícola*. Los elementos clave han sido la reconversión forzada de los terratenientes a la industria, un dispositivo político que no les ha dejado la posibilidad de interferir sobre el desarrollo de la reforma, una política agrícola de protección frente al mercado mundial, un control de las técnicas que ha favorecido voluntariamente la inversión en trabajo humano y el uso de tracción animal, prohibiéndose la importación de tractores durante una decena de años. Al mismo tiempo, la organización de los productores fue fuertemente apoyada y alentada, de modo que se prepare el porvenir. La historia del Vietnam constituye otro caso de éxito, con una secuencia de transformaciones totalmente distinta.

Subrayemos desde ahora que la acción descendente del Estado no puede ser suficiente. La participación de los actores de la sociedad civil y de los movimientos de campesinos y ciudadanos es irremplazable para que las políticas de redistribución sean posibles y estén coronadas de éxito. Volveremos sobre este tema.

2. Las intervenciones permanentes: la gestión de las estructuras agrarias.

Los países en que la estructura agraria está constituida principalmente por productores familiares que producen para el mercado generalmente han puesto en práctica mecanismos que permiten regular el funcionamiento de los mercados del suelo, como complemento de los mecanismos tradicionales de las economías campesinas, basados frecuentemente en herencias no igualitarias entre hermanos y hermanas, en la práctica de las dotes, etc. En prácticamente todos los países de la Europa Occidental

continental se encuentran medidas de ese tipo. Responden a los mismos objetivos, con modalidades diferentes ligadas a la historia concreta de las sociedades rurales (véase cuadros 4 y 5).

Subrayemos que las mismas leyes no tienen necesariamente el mismo efecto al nivel de organización de los productores y de la sociedad civil. Así, la transposición en España de la ley francesa sobre el arrendamiento tuvo resultados contrarios a los que se esperaban, con una reducción de las superficies arrendadas.

Las políticas de tierra y su regulación, consideradas como

Cuadro # 4. Dinamarca, pionera de la vía campesina en Europa

En el curso del siglo XVIII, la monarquía apoyada por la burguesía comerciante opta por liberar a la pequeña agricultura del yugo feudal. Impone un estatuto de arrendamiento moderno desde 1786, crea una banca pública para ayudar a los campesinos a comprar la tierra, desarrolla la enseñanza obligatoria. Se apoya sobre sindicatos agrícolas muy organizados, quienes construirán un sistema cooperativo poderoso.

El modelo danés constituye el prototipo de las políticas agrícolas modernas.

Cuadro # 5. Las políticas de estructuras en Francia.

Francia desarrolló a partir de los años 60 una política agrícola con el objeto de controlar la evolución de estructuras agrarias, de manera que permitiese la modernización de las unidades de producción agrícola, conservando siempre la explotación campesina familiar como base de su desarrollo. Estas políticas fueron aplicadas en estrecha articulación con las organizaciones de campesinos y con frecuencia bajo su iniciativa. Se instauró un sistema de cogestión, con numerosas estructuras paritarias en las que residen instancias gubernamentales y organizaciones de profesionales agrícolas. Entre los aspectos más importantes de esta política se encuentran:

- la concentración parcelaria a fin de adaptar las unidades de producción a las nuevas exigencias técnicas
- la ley del arrendamiento que protege los derechos del agricultor, le garantiza el acceso a la tierra por un largo período y permite al Estado controlar la evolución de la renta de la tierra
- el establecimiento de estructuras paritarias que impiden la concentración de tierras, en propiedad o arrendamiento y buscan una medida idónea para las unidades de producción
- el establecimiento de instancias encargadas de intervenir sobre los mercados del suelo para facilitar la instalación de jóvenes agricultores, los SAFER, con la cooperación de los créditos financieros de la banca
- la aplicación de mecanismos para facilitar la partida de agricultores de mayor edad y privilegiando la instalación de los jóvenes.

Hoy en Francia, más del 60% de los productores arriendan sus tierras. Ese porcentaje aumentó en el curso de las últimas décadas y los agricultores no pueden recurrir a la compra de tierras, de gran peso financiero, más que en ausencia de otras alternativas.

⁹ China

competencia del Estado, no han sido objeto de las políticas europeas. Hoy en día, la nueva política agrícola común retoma sin discusión la imposición del discurso liberal dominante olvidando qué políticas radicalmente diferentes son las que han permitido el desarrollo de Europa.

En China, la no regulación de la expulsión de los campesinos pobres hacia las ciudades se ha convertido en el transcurso de estos últimos años en un grave problema. En Vietnam, en Albania y en muchas otras regiones, la gestión de la modernización de la agricultura campesina resultante de la reforma agraria requiere la aplicación de “políticas estructurales”. El desconocimiento de las posibilidades de políticas de regulación es evidente a nivel mundial (África, Asia, América Latina, Europa del Este). Es uno de los temas centrales sobre el que los gobiernos necesitan adquirir competencias.

3. Políticas de reconocimiento de los derechos de la tierra. Diversidad, avances y limitaciones.

Las políticas de los Estados no se limitan a administrar o a regular el acceso a los recursos naturales y a la tierra. Conciernen igualmente a los mecanismos de reconocimiento y protección de los diferentes derechos. Existen dos grandes familias de procedimientos que fundamentan los derechos:

1/ Los derechos pueden adquirirse en el transcurso del tiempo por medio de una validación de hecho por parte de la sociedad. El mecanismo de *prescripción adquisitiva* es el instrumento legal correspondiente.

2/ Los derechos pueden ser concedidos por el Estado por medio de *títulos de propiedad*. Aunque estos parecen estar en el origen de los derechos, se vuelve siempre en última instancia a una situación previa de validación de una situación de hecho, que reenvía a la situación anterior¹⁰.

Existen en el mundo diferentes sistemas de registro y validación de la modificación de los derechos, de las herencias, de las ventas, de las cesiones temporales. Volvemos a encontrarnos con las mismas dos familias, una que se apoya en la *existencia de títulos*, de los cuales se registran las modificaciones y la otra basada en la *protección de las transacciones*. Los dos sistemas pueden coexistir y compaginarse. En cualquier caso no podrá haber seguridad más que si las modificaciones son conocidas por los otros habitantes, si se garantiza que la totalidad de los datos es accesible para el público. Es lo que los juristas llaman la “publicidad” de los asuntos relacionados con la tierra. Es necesario que puedan existir *modalidades de gestión accesibles a todos y procedimientos de resolución de conflictos rápidos y equitativos*.

Los programas de protección de los derechos sobre la tierra por parte de los Estados, ampliamente influenciados y financiados por instituciones internacionales, privilegian con mayor frecuencia la atribución y gestión de “títulos de propiedad”. Se elaboran principalmente a partir de una *concepción absoluta de la propiedad*¹¹ y no teniendo en cuenta los *múltiples derechos* que siempre coexisten sobre una misma parcela. En los casos en que la tierra estaba todavía gestionada en gran parte de forma comunitaria, se transforman en programas de privatización y de “*enclosures*” (cercamiento), no reconociendo más que una parte de los derechos preexistentes, y marginando una parte de los derechos habientes. Estos fenómenos han adquirido hoy una dimensión considerable a escala de continentes enteros.

Incluso donde predominan los derechos individuales exclusivos, los programas de catastro y registro de la propiedad se tropiezan con problemas comunes:

¹⁰ Los derechos sobre la tierra en América Latina parecen estar basados en la existencia de un título real, conservado en los archivos de Sevilla pero el acta de la toma de posesión del continente no tiene otra razón que la conquista militar, a excepción de la justificación ideológica del origen divino de la decisión del Papa.

¹¹ singular, por oposición a las propiedades a las que se hacía referencia antes de la Revolución Francesa. Véase Joseph Comby, en las referencias bibliográficas.

1/ ¿qué derechos validar cuando se establece por primera vez el registro? y ¿hasta dónde se debe remontar en el tiempo para aceptar los cuestionamientos?

2/ el costo de la actualización, de la puesta al día de las transacciones de propiedad es prohibitivo para los pequeños productores, cuyos derechos caen con mucha rapidez en lo informal.

3/ los procedimientos de mediación en caso de conflictos no están previstos por los sistemas de la administración de la tierra, ya que son difícilmente manejables de manera centralizada.

El reconocimiento de los diferentes derechos ha progresado en el curso de estos últimos decenios tanto al nivel de los Estados como al de las instituciones internacionales (catastro consuetudinario en Nueva Caledonia, ley de tierra en Mozambique reconociendo los derechos de las comunidades campesinas sin establecer como punto de partida la propiedad privada absoluta del suelo, Programa Nacional de Tierras en Madagascar, actualmente en curso, proceso de reconocimiento, deslinde y registro consuetudinario en Ghana, siguiendo un esquema híbrido de derechos, con la gestión de la tierra en manos de las secretarías consuetudinarias, etc. Sin embargo, los diferentes procesos encuentran dificultades en su puesta en marcha y el objetivo final sigue siendo frecuentemente la obtención de un “verdadero” título de propiedad mientras que los problemas de puesta al día y de gestión local persisten.

Es prácticamente imposible tener en cuenta los derechos de los pastores nómadas y, de una manera más generalizada, los de los *usuarios ocasionales* de los recursos, por medio de la propiedad privada absoluta. Esto afecta a una inmensa extensión de la superficie del globo, con ganaderos trashumantes o recolectores (extractivitas).

Niger ha desarrollado desde hace más de diez años una experiencia notable con la puesta en marcha del Código Rural. Es de algún modo la antítesis de lo que acabamos de describir: pone el acento en la construcción progresiva de estructuras de consenso y gobierno locales que implican a las autoridades tradicionales y facilitan su evolución. Sobre la base de las prácticas de los ganaderos nómadas se han desarrollado nuevos conceptos en materia de concepción de derechos, como aquel del “*territoire d’attache*”, territorio base sobre el cual los nómades tienen un derecho de uso prioritario, sin que puedan prohibir el acceso al agua a los usuarios de paso.

La *protección de los derechos delegados*, y de *los derechos de uso* en general, es una cuestión primordial todavía poco trabajada. Sin embargo, una proporción considerable de tierras de los países desarrollados trabajan con un régimen de explotación indirecta, arrendamiento o mediería. Garantizar los derechos de uso de los productores independientemente de los derechos de propiedad individuales o colectivos constituye uno de los mayores desafíos de nuestra época. La evolución de los derechos al nivel de los ejidos en Méjico muestra que no es fácil. El sistema del *ejido*, puesto en marcha después de la reforma agraria, era notablemente moderno e interesante, pero la evolución social y las transformaciones tecnológicas han provocado procesos de privatización de derechos que sus organismos e instancias de regulación no siempre han sabido gestionar ni regular.

Esta incapacidad para hacer evolucionar las estructuras de gobernanza al ritmo de la evolución económica y social es representativa de la situación general. Este es uno de los aspectos principales de las necesidades en materia de fortalecimiento de las capacidades: las propuestas formuladas en

Cuadro # 6. El código rural en Niger.

La aplicación del Código Rural fue un proceso lento (más de 10 años), que necesitó numerosas consultas con los diferentes grupos sociales. Las Comisiones Territoriales registraron los diferentes derechos de los usuarios a nivel local, asegurando la promoción y la actualización. Lo que resulta original y poco común, es el proceso de construcción de las nuevas modalidades de gobernanza, de construcción de consenso y de organización social.

Las Comisiones Territoriales incorporan las autoridades consuetudinarias que tenían un papel importante en materia de gestión de tierras, pero también otros miembros de diferentes servicios de la administración, representantes de diferentes usuarios y además ya no trabajan al nivel de la unidad de jefatura tradicional, sino de varias jefaturas vecinas.

El proceso se generalizó poco a poco. Se proyectan nuevos consensos y nuevas concepciones. El reconocimiento de los derechos de los pastores nómadas, a pesar de que los nuevos conceptos ya estén incorporados en los textos jurídicos del Código Rural, no está todavía definitivamente conseguido.

este documento aspiran a aportar ideas para la elaboración de estrategias capaces de generar respuestas.

La interrelación entre la fiscalidad local y la protección de los derechos sobre la tierra constituye otro campo interesante de investigación. Una fiscalidad que genere recursos que puedan ser convertibles a nivel local lleva naturalmente a preguntarse sobre las opciones de desarrollo para los territorios y sobre la relación entre intereses colectivos e intereses individuales.

En materia de fortalecimiento de capacidades se deben privilegiar dos aspectos: el de la *cartografía participativa*, que permite una reapropiación del territorio en su conjunto por los habitantes y un diálogo con las instancias de nivel superior, y el de *la gestión de fondos descentralizados*, que puede transformarse en un verdadero proceso de aprendizaje de la gobernanza.

4. Conclusión parcial sobre la capacidad de los gobiernos

No hemos hablado más que de la tierra y las políticas de tierra, pero los problemas se plantean de una forma muy parecida para otros recursos naturales, como los recursos de la pesca, los recursos forestales y el agua.

Los gobiernos tienen un papel fundamental en la puesta en práctica de políticas que permitan un acceso más igualitario y más equitativo a los recursos naturales y a la tierra, tanto en los momentos en los que se necesita una redistribución rápida, como en aquellos momentos en que conviene gestionar una evolución más lenta de las estructuras agrarias. Los límites, y por lo tanto las necesidades de fortalecimiento de competencias y capacidades, son a la vez políticas, económicas, jurídicas y técnicas: *políticas*, ya que las relaciones de poder no permiten siempre avanzar y los grupos en el poder defienden generalmente unos intereses que no se corresponden con los de las mayorías; *económicos*, ya que algunas medidas demandan recursos no siempre disponibles para los gobiernos, y porque la situación de los países en desarrollo en una economía mundial es a menudo complicada, *jurídicos*, ya que los conceptos y las leyes, casi siempre en su origen importados o impuestos, con frecuencia no se adaptan a las realidades locales y porque su modificación es compleja y a veces implica modificaciones en la Constitución, finalmente *técnicas*, ya que el modelo de desarrollo dominante deja poco margen para la búsqueda de alternativas fundadas en un uso sostenible de los recursos renovables.

B. Importancia de las acciones y propuestas de las organizaciones campesinas, de las comunidades rurales y de los usuarios

Las luchas por la tierra. De la resistencia a la construcción de alternativas.

Los problemas tan importantes para el futuro de la humanidad que se enfocaran en el ICARRD no estarían en la agenda si no hubieran habido en todo el mundo luchas de organizaciones campesinas para el acceso a la tierra. El levantamiento zapatista de enero de 1994 en Chiapas, en el momento de la entrada en vigor del acuerdo sobre el libre comercio entre México, EUA y Canadá llamó la atención del mundo entero sobre las dramáticas consecuencias de la globalización del comercio. La lucha ejemplar y ampliamente mediatizada del movimiento de los Sin Tierra en Brasil jugó un papel importante en la reconsideración de la cuestión territorial en la escena internacional. Las luchas de campesinos sin tierra de Sudáfrica, Guatemala, Honduras, Indonesia y Filipinas, las luchas y movimientos de resistencia no violenta de los campesinos pobres y las castas sin derechos de la India, son hoy indispensables para que puedan producirse cambios sustanciales, que son absolutamente necesarios.

Estos movimientos no se limitan a los países en vías de desarrollo: las luchas de los campesinos europeos subrayan la gravedad de los problemas que atañen también a los productores familiares de ese continente. El productivismo y el abandono de políticas que habían permitido una modernización basada en la explotación familiar abren una crisis sin precedentes. En Francia las organizaciones campesinas estuvieron al origen de las propuestas de las "*leyes de orientación*" en los años sesenta que aplicaron la *políticas estructurales*. Sin ellas no hubiera existido la *ley de*

arrendamiento, que protege los derechos de los campesinos. Hoy, esas políticas se van abandonando progresivamente. El establecimiento de jóvenes agricultores se volvió muy difícil. Los campos se quedan vacíos hasta el punto de amenazar un tejido social mínimo y aparecen problemas medioambientales cada vez más graves. La última reforma de la Política Agrícola Comunitaria, con el fin de respetar las exigencias de la OMC, implantó un sistema de subvenciones en gran medida desconectado de la producción. Se reunieron en una sola dotación (DTU) el conjunto de subvenciones que recibía un productor, basándose en un periodo de referencia. La apuesta no se trata sólo del acceso a la tierra, sino del acceso a una renta, hoy repartida de modo muy desigual. Esta nueva modalidad constituye una amenaza para el porvenir de la producción familiar. La agricultura campesina europea, aún siendo muy eficaz, está también condenada por la competencia con el *agro-business* de los países emergentes y de los países del antiguo bloque soviético, cuyos precios de mano de obra y de la tierra son muy bajos.

Por esta razón, el desarrollo de la *Vía Campesina* que reagrupa en su seno las organizaciones de cuatro continentes, constituye un evento importante. El *Foro Mundial sobre la Reforma Agraria*¹² que reunió en Valencia, en diciembre de 2004, a organizaciones de la sociedad civil del mundo entero, permitió subrayar, más allá de las diferencias, los problemas comunes a las agriculturas campesinas. Dada la combinación de niveles de productividad desiguales y los efectos de las diferentes formas de dúpung económico o social, los intereses de los productores familiares europeos son los mismos que los de los productores del Sur, de Brasil, de Niger o de Indonesia.

El mantenimiento de las mejores tierras agrícolas en producción se ha convertido en una cuestión estratégica a nivel mundial. Si se quiere conseguir alimentar al mundo, hay que acabar con la urbanización de las mejores tierras que pueden producir alimentos, ya sea en Chile, en Haití, en China, en Europa, etc. En Filipinas, donde un texto de ley que permite clasificar las tierras en *aptas para la urbanización* ha bloqueado en numerosas regiones la posibilidad de aplicar la ley de reforma agraria, las organizaciones campesinas han hecho de la lucha contra la reconversión de tierras agrícolas uno de sus temas prioritarios.

Si los resultados de las luchas de campesinos han sido decisivos en el pasado, la ausencia de organizaciones campesinas poderosas constituye en muchos países un freno para la ejecución de políticas de desarrollo sostenible. Es flagrante en los países del antiguo bloque soviético, donde se desarrolla a gran escala un capitalismo agrario que se suma al que emergió en algunos países del Sur (Argentina, Brasil, etc.) y constituye una amenaza mortal para todas las agriculturas campesinas del mundo y, por lo tanto, para la alimentación de toda la humanidad.

1. Sistemas de gestión de los derechos: ámbito informal, usos y costumbres y nuevas reivindicaciones territoriales

En el mundo existen cantidades de experiencias de gestión de espacios rurales que se arraigan en la historia y que deben servir como componentes para la elaboración de nuevas *formas de gobernanza*, más allá de la oposición habitual entre el así llamado derecho consuetudinario y el derecho moderno. Las nuevas posibilidades técnicas de la cartografía, con los *sistemas de posicionamiento por satélite* y los *ortofotomapas*, hacen posible hoy una descentralización de la administración de los derechos sobre la tierra. Lo que antes tenía que ser realizado por técnicos esta hoy en la mano de los campesinos. El desarrollo de la cartografía participativa, en América Central, así como el uso de maquetas en tres dimensiones en las Filipinas, permite a los habitantes disponer de herramientas de planificación, y de esta manera negociar mejor con las autoridades. Se hace posible el *diálogo* entre los actores, que anteriormente no podían comunicarse por falta de una *herramienta común* comprendida por todos. Si a esto se suman las posibilidades que ofrece la informática a distancia, se dispone de nuevos medios para resolver una parte de los problemas ligados con la necesidad de hacer públicos los datos de tenencia y sus cambios. Se puede mejorar ahora el carácter público de

¹² <http://www.fmra.org>.

los datos de tenencia de la tierra, pero la clave sigue siendo la *organización social* de las comunidades locales.

Las últimas décadas han visto florecer las reivindicaciones territoriales y las experiencias de organización que conciernen a los territorios. Entre ellas, hay que destacar la importancia de las reivindicaciones territoriales de los grupos indígenas, aunque no son las únicas. Bolivia es hoy un verdadero laboratorio en ese tema. Sin embargo, existen algunas experiencias más antiguas y poco conocidas que deberían tenerse en cuenta. En México por ejemplo, la experiencia de la gestión de las comunidades indígenas del estado de Oaxaca, que se beneficia de una ley particular, constituye una alternativa al sistema de partidos políticos para la gestión local.

Las nuevas reivindicaciones se apoyan en concepciones muy antiguas que se mantienen actuales de cara a la privatización de la tierra. La referencia a la madre Tierra, a la Pachamama de los indios de los Andes, encuentra ecos más allá de su espacio geográfico de origen. Una de las apuestas centrales de las luchas campesinas y rurales de hoy en día es recuperar un cierto control sobre los territorios. El slogan “*la tierra es del que la trabaja*” dejó de ser actual. Lo que esta en juego es más “*el control del uso de la tierra por parte de sus habitantes*”, apuntaba el dirigente campesino José Bové en el Foro Mundial de la Reforma Agraria celebrado en 2004 en Valencia.

Las reivindicaciones campesinas en Colombia han logrado la creación del

concepto de *reservas campesinas*, incorporado en el dispositivo legal del Instituto de Reforma Agraria, aunque siempre es objeto de revisiones permanentes. Se trata de poder reservar a los pequeños productores el acceso a la tierra en las zonas de colonización agrícola, a la par que prohibir el desarrollo de la gran producción. Es, de alguna manera, una *política estructural* de ámbito local, donde los productores deberían tener al menos en parte el control.

La experiencia original e innovadora de la sociedad civil de las tierras de Larzac ilustra el tipo de *control del territorio por parte de sus habitantes* que sería posible establecer bajo formas adecuadas a cada país (ver cuadro 7). El desafío es inmenso porque las luchas no se limitan a las cuestiones territoriales.

2. Importancia y limitaciones de la elaboración de alternativas desde la base

Las innovaciones que hacen las sociedades rurales, los productores agrícolas, los ganaderos y los pescadores siempre han sido y siguen siendo fundamentales en la organización y gestión de los recursos. Sin la actuación de las organizaciones de campesinos, de ciudadanos, sin resistencia, sin manifestaciones, sin revueltas, eso que hoy consideramos como derechos fundamentales del hombre no hubieran sido jamás reconocidos como tales. El derecho se construye y se inventa sobre el terreno. Antes de que sea incorporado en la ley este futuro derecho, este derecho en perspectiva es, en el mejor de los casos, algo que no se menciona, en el peor una violación del derecho en vigor. La resistencia y la desobediencia civil contribuyen frecuentemente a la creación de derechos. A partir de ahí, la cuestión es cómo favorecer nuevas propuestas emergentes, nuevas opciones, evitando caer en un caos que significaría una falta generalizada de respeto del derecho. Los *movimientos no*

Cuadro # 7. La experiencia de la gestión territorial de la SCTL de Larzac (Francia)

Las 6.300 hectáreas de tierra recuperadas después de 10 años de lucha de los campesinos de Larzac, contra la expansión de un campo militar, fueron administradas según la modalidad que ellos concibieron desde la perspectiva de contribuir al debate sobre la constitución de “juntas territoriales”, una reforma sustancial que finalmente no vio la luz. La tierra ha quedado como propiedad del Estado, que la pone a disposición de los habitantes por medio del arrendamiento enfitéutico por periodos de 60 años renovables. Se creó una estructura específica para administrar esas tierras, la Sociedad Civil de Tierras del Larzac (SCTL). Sus miembros son personas físicas y jurídicas, que representan a los diferentes habitantes de la región. Los campesinos son mayoría.

La SCTL decide la política de desarrollo a adoptar y privilegia el establecimiento de nuevos agricultores más que el aumento de tamaño de los arrendamientos existentes. Arrienda la tierra a los productores familiares por medio de contratos vigentes hasta que alcanzan la jubilación. Establece también contratos para el uso de otros bienes no agrícolas, como la vivienda, los derechos de caza, las formas de mantener el control de recursos.

La SCTL consiguió combinar la protección de los productores familiares y la gestión colectiva del territorio por sus habitantes.

violentos han contribuido ampliamente a promover formas de respuesta de gran utilidad para la humanidad, en India, en Chiapas, y hoy en día un poco en todo el mundo.

No se deben subestimar las dificultades y limitaciones que encuentran las organizaciones y los movimientos de campesinos, y de forma general, los procesos de construcción de alternativas desde la base. También aquí se hace necesaria el fortalecimiento de las competencias. Una actuación puede ser *legítima* sin ser *legal*, pero las leyes nacionales no tienen en cuenta este aspecto. La presión internacional o la acción de organismos internacionales pueden ayudar a levantar los bloqueos a nivel nacional. Las ayudas al “empoderamiento” (*empowerment*) constituyen una respuesta a una necesidad de toda la humanidad: ayudar a las sociedades a inventar, cada vez más rápidamente, soluciones a los problemas, y a responder a los cambios que se precipitan.

Las iniciativas que nacen de la base tienen sus limitaciones y restricciones. Las necesidades son *políticas*: existe a menudo un déficit de democracia a nivel local, las tradiciones, los usos y costumbres aportan también su lote de exclusiones. El carácter brusco de las luchas y la violencia a la que se someten los campesinos acarrearán fenómenos de radicalización que pueden bloquear alianzas más amplias, las cuales son indispensables para ganar terreno. La falta de pluralismo sindical, a veces impuesto por los Estados que prefieren mantener las relaciones con una sola organización más fácilmente controlable y el déficit de democracia interna a nivel de los movimientos constituyen también obstáculos. Las necesidades son también *técnicas*. Con la globalización de la información, los movimientos sociales tienen poco acceso a la información que les permitiría formular propuestas. Al final, la sobredeterminación de las relaciones económicas desiguales a nivel mundial condena al fracaso un gran número de tentativas de construcción de un mundo que cuente con menos pobres y que sea capaz de un desarrollo sostenible. Los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil tienen necesidad de pensar y de actuar a la vez a diferentes niveles: local, nacional y mundial.

Tanto como los Estados, los movimientos de la sociedad civil, las organizaciones de campesinos y las organizaciones territoriales tienen necesidad de fortalecer también sus capacidades, a fin de poder aumentar su incidencia en los procesos de innovación y en la gestación de elementos de solución a las graves cuestiones que hemos citado al principio de este documento: hambre, pobreza, gestión sostenible de los recursos. El fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil constituye uno de los tres pilares fundamentales en la búsqueda de soluciones, siendo los otros el fortalecimiento de las instancias de los Estados y la mejora de los mecanismos internacionales.

Parte III. Nuevas formas de regulación y de gobernanza

Las dos primeras partes de este documento ponen en evidencia las limitaciones de los esfuerzos de los Estados y de la sociedad civil para enfrentar los grandes desafíos en el sector agrícola y en el mundo rural, especialmente la lucha contra la pobreza, la eliminación del hambre en el mundo y la degradación del medio ambiente. Antes de analizar las necesidades de adquisición de competencias, necesitamos comprender como esas limitaciones pueden ser superadas o, por lo menos, como se pueden esbozar algunas perspectivas para la reflexión.

Hemos presentado algunos ejemplos de iniciativas diversas, con diferentes enfoques y un carácter más o menos descendente o ascendente. Todas son intentos de regulación compensatoria de los efectos negativos del mercado sobre el acceso a la tierra y los productos agrícolas. Todas ellos se inscriben por lo tanto en una lógica de regulación reactiva. ¿Cómo ir más allá para llegar a desarrollar un enfoque regulador que se ocupe de los problemas desde su origen? Esta cuestión exige una reflexión de conjunto sobre las nuevas formas de gestión de las zonas rurales, que se inspire en experiencias más avanzadas. Este es el objetivo de esta parte.

A. Apuestas

Partamos para esto del papel de la agricultura en el mundo. La agricultura debe poder cumplir

varias funciones:

1/ *una función económica y alimentaria*: lograr cubrir las necesidades alimenticias y de materia prima biológica (maderas, fibras textiles, etc...) sin tener que recurrir a la energía fósil y con una productividad de trabajo suficiente para permitir el desarrollo de otros sectores económicos.

2/ *una función ecológica*: preservar y renovar los recursos naturales y los ecosistemas (suelos, agua, bosques, biodiversidad).

3/ *una función social*: asegurar un medio de vida digno y el bienestar a las poblaciones rurales, para que los otros sectores (urbanos, industriales) no las puedan absorber.

4/ *una función cultural*: preservar, desarrollar y transmitir el saber-hacer agrícola y la conservación del entorno natural así como las culturas que le son propias.

Las *explotaciones familiares* tienen generalmente más capacidades específicas para asegurar el conjunto, y a menor costo que las grandes explotaciones (sobre todo si se incluyen los costos de medio ambiente, sociales, de salud, etc.). Los mecanismos de regulación que prevalecen en el mundo moderno van en contra de la viabilidad y de la rentabilidad de la agricultura familiar. Esta tiene cada vez menos peso, muchos campesinos siendo excluidos sin tener ninguna oportunidad de empleo en otras esferas económicas. Este proceso es hoy en día un importante mecanismo generador de pobreza a nivel mundial. Son otros los mecanismos de regulación que han de ser aplicados. Podrán tomar formas diversas para adaptarse a los diversos contextos geográficos e historias de cada pueblo.

Las funciones de la agricultura son funciones de interés general y de conservación del bien común a escala mundial. Por eso, conciernen al conjunto de la sociedad y no solamente a las poblaciones agrícolas y/o rurales. El peso político de los campesinos tiende a disminuir dramáticamente en todo el mundo a la vez que su marginación tiende a crecer. Partiendo de ahí, las regulaciones tienden a elaborarse únicamente en el marco de las relaciones de poder (tales como el juego de presiones políticas o de la oferta y la demanda) entre actores que tienen poderes y pesos políticos muy desiguales. Debemos, por lo tanto, plantearnos una doble cuestión:

1- ¿Si la regulación se hace en gran parte por la presión de grupos de interés, cómo se pueden tener en cuenta los intereses de todas las partes implicadas, especialmente el interés de los más débiles¹³ cuando no tienen los medios para organizarse y hacer presión?

2- ¿Cómo los mecanismos de regulación de cuestiones referidas al interés general y el bien común pueden ser debatidas como una cuestión de la sociedad en su conjunto en la cual todos los actores se sientan implicados?

Estas preguntas son las premisas de nuestro razonamiento sobre lo que se podría llamar una “buena gobernanza” de las cuestiones agrícolas y de las zonas rurales. Demandan una puesta en práctica de conceptos y principios que permitan la expresión y tengan en cuenta el interés general y el interés de todos, incluso de los más débiles, en una relación de equidad.

B. Conceptos

Definamos la gobernanza como la manera en que la sociedad administra sus intereses generales y el bien común, así como los intereses particulares de cada uno de sus miembros¹⁴, la buena gobernanza es aquella que asegura el mejor equilibrio posible entre los intereses generales - el bien

¹³ sobre todo, los campesinos más pobres.

¹⁴ El concepto de gobernabilidad usado por el Banco Mundial es menos preciso. “Es la manera como se ejerce el poder en la gestión de los recursos de un país en vías de desarrollo”. World Bank Gouvernance et Développement. 1992.

común y los intereses particulares en relación de equidad. En el mundo moderno, se han desarrollado los siguientes conceptos fundamentales para asegurar este equilibrio:

- los derechos humanos: la noción de *derecho* expresa y clarifica las bases universales de los intereses de los individuos. Todo hombre o mujer, y con mayor motivo todo grupo humano, tiene un cierto número de derechos que la sociedad debe poder asegurarle. Desde ese punto de vista, la Declaración Universal de los Derechos Humanos constituye un elemento clave para la construcción de una buena gobernanza a nivel mundial.
- la democracia, más allá de la *democracia formal*, es la delegación periódica de los poderes por medio de las elecciones; *la democracia* es la posibilidad otorgada a cada individuo y a cada grupo para expresar sus intereses individuales o colectivos, y por lo tanto, para *hacer valer sus derechos*. Es fundamental, en primer lugar, para la gobernabilidad, porque cada ser humano y/o grupo social, étnico, religioso, etc. es, por su capacidad de expresión y su inteligencia, siempre el más adecuado para expresar sus deseos/intereses y sus derechos; en segundo lugar, porque la capacidad para encontrar las soluciones más pertinentes nace de la confrontación de los intereses y los deseos en una relación de búsqueda de consenso entorno a la equidad más que a arreglos de término medio que acaban casi siempre en relaciones de poder entre aquellos que están mejor situados.

Vamos a referirnos a dos conceptos complementarios para la comprensión de la gobernanza, la *co-responsabilidad* y la *cohesión social* tal cual han sido avanzados recientemente por el Consejo de Europa. Los derechos humanos no pueden ser sólo un asunto de los poderes del Estado, sino que conciernen al conjunto de la sociedad, de donde parte el concepto de *co-responsabilidad* de los actores (Estado, empresas, ciudadanos, familias) para asegurar los derechos y el bienestar de los individuos, que representan la otra cara de la *ciudadanía* (*derecho* versus *responsabilidad*). *La cohesión social* se define como la capacidad de la sociedad para asegurar el bienestar de todos y evitar las disparidades. Es el resultado o la expresión de la buena gobernanza y debe ser abordada a todos los niveles: local, regional, nacional, continental y global. Incluyendo el bienestar de las generaciones futuras en esta definición, se establece el vínculo ente *cohesión social* y *desarrollo sostenible*.

C. Principios

El avance de los derechos humanos y de la democracia (y, por lo tanto, del diálogo y de la cooperación para la búsqueda de soluciones equitativas y consensuadas) en una relación de *co-responsabilidad* para el bienestar de todos, incluyendo a las generaciones futuras (por lo tanto, con compromisos mutuos para su puesta en marcha a largo plazo) implica algunos principios para la aplicación de estos conceptos. Nosotros nos centraremos principalmente en cuatro.

1. El diálogo y la cooperación territorial horizontal para concebir y definir las grandes pautas¹⁵

La definición de las grandes pautas para la sociedad pasa por el *consenso* y el *diálogo* entre las diferentes partes implicadas, sin excluir a ninguna. De ahí la importancia de la dimensión territorial del diálogo: la referencia al territorio (y no solamente a la pertenencia a un grupo social, profesional o étnico) es fundamental para la gobernanza. La gestión del interés general y de los intereses de todos pasa inevitablemente por un consenso del conjunto de actores que viven en un territorio o tienen que ver con ese territorio. En un contexto en el que gran parte de la población está en situación de pobreza o de extrema pobreza y queda excluida del debate democrático, hace falta un esfuerzo especial para dar la oportunidad a las personas más marginadas de reconquistar su derecho a la palabra.

¹⁵ Para un análisis más profundo de este principio de diálogo y consenso territorial y de su aplicación, remitimos al documento de la FAO "Participatory and Negotiated Territorial Development (PNTD)".

Referirse al territorio implica definir los diferentes niveles en los que se debe desarrollar el diálogo. La concreción de los objetivos y de las pautas seguidas varía según el nivel al que fueron definidas: los objetivos generales y orientaciones sobre los principios en el ámbito global, yendo de lo general a lo particular cuando se llega a niveles inferiores, nacional, regional, local/comunitario.

El diálogo debe incluir todos los elementos implicados en el interés general y el bien común, especialmente el acceso a la tierra y a los recursos del territorio, así como su gestión. No obstante, es difícil alcanzar la búsqueda del consenso que permite conjugar mejor el interés general y los intereses particulares en una relación de equidad ya que conduce a la revisión de las reglas del juego. Para conseguirlo, el diálogo debe poder ir más allá de sus acciones inmediatas y entrar en el dominio de los valores compartidos y los objetivos a largo plazo.

2. El diálogo y la cooperación vertical ascendente: el principio de subsidiariedad

La existencia de diferentes niveles de diálogo (local / comunitario, regional, nacional, continental, global) plantea el problema de la articulación entre ellos. Los derechos a la participación de todos y cada uno exigen que se aplique el *principio de la subsidiariedad*, es decir, el principio según el cual las decisiones se deben tomar desde el nivel más bajo cuando el paso a un nivel superior no se impone.

Se plantea entonces la cuestión de saber quien define este paso a un nivel superior. Son lógicamente los actores que representan los territorios del nivel más bajo en el marco de un diálogo entre todos los actores. La idea de *subsidiariedad activa* introducida por Pierre Calame¹⁶ precisa y modifica el concepto de *subsidiariedad*. Por ejemplo, en la Unión Europea son los Estados los que deciden juntos las competencias que creen necesarias pasar al nivel europeo. La subsidiariedad activa introduce un diálogo vertical ascendente que desemboca en la delegación de poderes a una entidad superior para asumir responsabilidades específicas.

3. El principio de autonomía a cambio de responsabilidad en el diálogo y la cooperación vertical descendente y en otros casos.

El principio de *autonomía a cambio de responsabilidad* o de la *autonomía responsable* (es decir un acuerdo entre dos cooperantes según el cual el primero delega una responsabilidad en el segundo y le confiere la autonomía para alcanzarlo, con un control global a posteriori) se encuentra en todos los niveles de gobernanza y juega un papel clave, especialmente:

- en la puesta en marcha de acciones concretas de acuerdo con las grandes pautas definidas en el territorio: autonomía de los que ejecutan las acciones a cambio de responsabilidad frente a los cooperantes territoriales.
- en el diálogo vertical ascendente y en la delegación de poderes: autonomía de instancias superiores a cambio de responsabilidad frente a los administrados.
- en el diálogo vertical descendente, correspondiente a la aplicación de políticas comunes bajo una forma descentralizada: autonomía de los cooperantes locales frente a las instancias superiores¹⁷.

Este principio fundamental permite la plena expresión de la co-responsabilidad y de la construcción de la confianza. Se apoya en los principios de transparencia, de control a posteriori, de co-aprendizaje y de co-decisión.

¹⁶ La subsidiariedad simple conlleva siempre la constitución de niveles de competencia: a tal nivel corresponde tal tipo de competencia y no sería asunto de los niveles inferiores tratar lo que no entra en sus atribuciones. La subsidiariedad activa rompe esa clasificación desarrollando diálogos verticales ascendentes. Para más información, véase Pierre Calame *La démocratie en miettes. Pour une révolution de la gouvernance*. Ed. Charles Léopold Mayer et Descartes & Cie. Paris 2003.

¹⁷ La aplicación de fondos estructurales para el desarrollo regional o rural en Europa nos da un ejemplo. (véase a continuación)

4. Diálogos y cooperación horizontales interterritoriales

Por varias razones, se ha comprobado que son necesarias formas de diálogo y de cooperación interterritoriales y no solamente intra-territoriales. Por una parte, los derechos humanos y la co-responsabilidad para el bienestar de todos llama a la noción de ciudadanía y de solidaridad a escala mundial para alcanzar formas de cooperación entre los territorios más favorecidos y los más desfavorecidos, especialmente entre el Norte y el Sur. Por otra parte, la agricultura y la gestión de espacios rurales son cuestiones que atañen al interés general y al bien común. Conciernen por lo tanto al conjunto de la sociedad y no sólo a la población agrícola y de las zonas rurales. La experimentación de nuevas formas de cooperación entre zonas rurales y urbanas basándose en los principios de ciudadanía (derecho y co-responsabilidad) y solidaridad son fundamentales. Las experiencias se multiplican, especialmente sobre temas de acceso a la tierra y de flujo de productos hacia las ciudades.

Son múltiples los aspectos que permiten desarrollar el diálogo y la cooperación entre territorios, pero hay uno que merece una especial atención, las *migraciones*. Los migrantes pueden, por su doble cultura y su doble pertenencia, desempeñar un papel motor en la creación de puentes de cooperación y solidaridad entre territorios, especialmente en las zonas más avanzadas y en las más desfavorecidas del planeta. Aunque con frecuencia los países más ricos tratan este fenómeno desde el ángulo de problema / oportunidad a corto plazo, las migraciones pueden convertirse en un elemento de acercamiento importante si se abordan desde la perspectiva de la oportunidad política.

5. Complementariedad y fortalecimiento mutuo de principios

Aunque existan numerosos obstáculos para la aplicación de los principios de buena gobernanza, como lo demuestran los ejemplos siguientes, siempre se observan efectos de “mejora y fortalecimiento mutuo”.

- El diálogo vertical descendente es una herramienta de fortalecimiento de los diálogos territoriales. Lo demuestra el ejemplo del programa LEADER. Por otra parte, la intervención de al menos tres niveles en el diálogo vertical (local, nacional, continental, federal e internacional) permite superar las situaciones de bloqueo que pueden producirse entre dos niveles, como se ve por ejemplo en Brasil.
- Las cooperaciones entre territorios juegan un papel central en el intercambio de métodos, y de prácticas y tienen un efecto positivo indirecto sobre los procesos de búsqueda de consenso a nivel local.
- De modo más general, toda ampliación del debate democrático permite superar las restricciones generadas por ciertas relaciones de fuerza. Por el contrario, el cierre y la separación o reducción de la participación conducen a fortalecer reglas del juego donde los intereses particulares se anteponen al interés general. Por esta razón, los principios de buena gobernanza constituyen un todo: aplicándolos en su conjunto se crean círculos virtuosos que las consolidan.

D. Experiencias existentes: limitaciones y enseñanzas

1. Los fondos estructurales y la iniciativa LEADER (Unión Europea)

La concepción y la puesta en marcha de los *fondos estructurales* en la Unión Europea ofrecen un ejemplo interesante de gobernanza descentralizada de las zonas rurales y los territorios (rurales y urbanos). Esos fondos establecidos desde 1980 con un objetivo de solidaridad, a escala europea, entre los países y regiones más ricas y los más pobres de la Unión, se encaminan a ayudar a estos últimos a *superar su retraso en el desarrollo* y asegurar así la *cohesión económica, social y territorial* a nivel continental. Basándose en los principios de subsidiariedad, cooperación territorial, autonomía a cambio de responsabilidad, y cooperación entre territorios, esos fondos han contribuido

ampliamente a lograr nuevas formas de gobernanza en Europa y han tenido una gran influencia en la evolución de la cultura política, especialmente en los países menos avanzados.

La iniciativa comunitaria LEADER (1991-2006), utilizada específicamente para zonas rurales, es una de las más interesantes entre estos fondos. Sin ánimo de detallar aquí las numerosas enseñanzas, recordemos que sus limitaciones y enseñanzas están ligadas en parte a la aplicación de principios y en parte a la concepción propia del programa. Su análisis permite despejar pistas para avanzar.

La aplicación de un enfoque desde abajo hacia arriba (*bottom-up*) verdadero y participativo ha sido difícil a pesar de la existencia de

equipos de animación, pero existen soluciones que han demostrado superar esas dificultades. Las limitaciones aparecieron en la construcción de la cooperación local, siendo las relaciones a menudo rígidas y a veces bajo control de los poderes públicos. La formalización de verdaderas estrategias de desarrollo local encontró obstáculos, los planes de acción se limitaron en general al diagnóstico y una lista de acciones elegibles, con, al menos, una gran creatividad en los métodos. Destacamos la insuficiente aplicación del principio de *autonomía a cambio de responsabilidad* en el diálogo vertical. Si este principio se aplica correctamente, es posible superar las limitaciones citadas, como se ha verificado en algunos momentos de la iniciativa en 1995 o en 2000¹⁸.

La principal limitación intrínseca del LEADER tiene que ver con el propio objetivo de la iniciativa, explícitamente formulado como el desarrollo económico local en el medio rural. Ni los derechos humanos, ni los objetivos de bienestar ni de equidad para todos figuran en su definición. De esta manera, el diálogo territorial local no permite modificar verdaderamente las reglas de juego, y esto particularmente cuando se trata del acceso a los recursos locales. La iniciativa no permitió casi nunca abordar el problema del reparto del acceso a la tierra, ni siquiera cuando este constituía un freno estructural al desarrollo local.

En conclusión, si la iniciativa LEADER abrió perspectivas de gran interés para una nueva gobernanza de las zonas rurales, todavía no ha generado respuestas satisfactorias a las cuestiones fundamentales que se plantean a escala global para una mejor gestión de las zonas rurales y de la cuestión agrícola.

2. Otras experiencias de diálogo territorial y enfoques de descentralización

Las experiencias de enfoques participativos y/o diálogo territorial en las zonas rurales son muchas en el mundo. Algunas han podido desarrollarse bajo el impulso de organizaciones internacionales o de ONGs que han buscado sistematizar estos enfoques. La FAO y otras instituciones han desarrollado estos métodos participativos en diversos campos (gestión de bosques, de territorios). El FENU preconiza desde hace 20 años enfoques de consenso local para la identificación de

Cuadro # 8. El Programa LEADER (1991-2006)

Concebido en su origen como un laboratorio para revitalizar las zonas rurales marginales europeas que estaban en crisis, especialmente por el abandono de la agricultura en favor de zonas de cultivos intensivos más productivos, la iniciativa LEADER fue extendida más tarde al conjunto de las zonas rurales. Fue aplicada de manera descentralizada en más de 1000 territorios rurales y se convirtió progresivamente en una referencia para las políticas de desarrollo agrícola y rural.

Su interés reside en haber introducido los principios del diálogo vertical descendente y el diálogo territorial al nivel local, dejando a los actores locales de cada pequeño territorio rural (entre 20.000 y 100.000 habitantes) la autonomía para definir los límites de su territorio, para organizarse en cooperación local formal (abierto a todos los actores del territorio), para elaborar juntos y con todas las poblaciones sus estrategias de desarrollo local, para ponerlas en práctica y para organizar la cooperación descentralizada junto con otros territorios, disponiendo de medios para contar con un equipo de animación que desempeñe el papel de facilitar el conjunto de los procesos.

¹⁸ Se han experimentado los métodos para superar esta limitación, especialmente en relación a las formas de supervisión, producción y circulación de la información entorno a la idea de la evaluación ascendente.

necesidades de equipamiento. Más recientemente el enfoque CDD *Community Driven Development* (desarrollo dirigido por la comunidad) ha sido concebido y aplicado por el Banco Mundial y el FIDA. Las “Agendas 21” se inscriben dentro de la misma familia de diálogo territorial, en un marco conceptual reconocido a nivel internacional desde la Conferencia de Río de Janeiro de 1992¹⁹.

Pocas de esas iniciativas han tenido como objeto políticas estructuradas a varios niveles de intervención, de diálogo y de intercambio como la LEADER. El diálogo fue llevado al ámbito comunitario y/o local (casos citados más arriba) o al ámbito nacional, como por los programas de reducción estratégica de la pobreza (PRSP), sin verdadera relación con el nivel local. El programa nacional de lucha contra la pobreza en el medio rural de Cabo Verde, cofinanciado por el FIDA desde hace cinco años, constituye un contra ejemplo. Se basa en el enfoque inspirado en el análisis de la experiencia de LEADER y articula varios niveles de diálogo.

De esto, aparece que el objetivo de *lucha contra la pobreza* es más pertinente que aquel del *desarrollo rural* ya que convierte el problema de la equidad y del bienestar para todos en un problema de la sociedad en su conjunto. Los límites del enfoque *bottom-up* pueden ser superados con el diálogo al nivel de las comunidades, siendo estas representadas a nivel de la cooperación local. La introducción de una fase de adquisición de competencias de varios años (3 años en el caso de Cabo Verde) así como los intercambios internacionales con experiencias similares (Portugal, Brasil) se relevan siendo los elementos clave para asentar el enfoque y asegurar su éxito. Sin embargo, a pesar de esos avances, persisten dos limitaciones, el no tomar en cuenta el acceso equitativo a los recursos, especialmente a los recursos físicos (tierra, agua, etc.) y la ausencia de poblaciones no rurales en el diálogo territorial. Llevar adelante la lucha contra la pobreza clarifica el objetivo del diálogo, pero no es suficiente.

3. Nuevas formas de administración que abordan el acceso a los recursos físicos.

¿Cómo se pueden aplicar al acceso a los recursos los principios del diálogo territorial y vertical ascendentes y descendentes, tal y como los hemos descrito antes? La existencia de la propiedad privada crea de hecho un límite jurídico al diálogo sobre la utilización de los recursos de la tierra y los recursos naturales. Resulta difícil de conciliar con la gestión del bien común. Es principalmente la propiedad absoluta lo que constituye un obstáculo a un proceso democrático de búsqueda de consenso. De hecho, en las sociedades modernas, los derechos de propiedad son cada vez más limitados²⁰. En realidad, existen numerosas maneras de realizar un proceso de búsqueda de consenso territorial entorno al uso de la tierra, buscando preservar el interés colectivo siempre y respondiendo a la vez a las necesidades de una gestión económica privada, familiar o colectiva.

Hemos citado el caso de Vietnam donde la tierra, que sigue siendo “propiedad” del Estado, ha sido puesta a disposición de las comunidades y donde los campesinos disponen de derechos de uso que pueden vender. En el ejemplo del Larzac (Francia) la Sociedad Civil funciona como un órgano de diálogo permanente entre actores locales, administra la tierra y la pone a disposición de las familias de agricultores de acuerdo a sus necesidades y a la estrategia de desarrollo que ha sido discutida entre sus miembros. Es un caso de diálogo territorial local alrededor de la atribución de recursos en función de las necesidades de la población y de diálogo vertical con el Estado, el cual deja suficiente autonomía a los actores locales organizados para administrar los recursos y les otorga la responsabilidad de obtener resultados. Lo que se espera es la adecuación entre los recursos, las necesidades y la equidad social, en un marco de reparto equitativo de la tierra. Tengamos en cuenta que se pueden privilegiar otros criterios en esta relación de *autonomía a cambio de responsabilidad*, particularmente en relación a la conservación del bien común (suelo, medio ambiente, etc). Tales

¹⁹ Sin embargo, estas experiencias son todavía muy poco frecuentes fuera del continente europeo. Frecuentemente, se limitan a tratar de cuestiones medioambientales, aun cuando la multi dimensionalidad se reivindica en el concepto del desarrollo sostenible.

²⁰ El principio de la función social de la tierra, que se inscribe en algunas constituciones latinoamericanas y que se forma parte de la justificación de algunas reformas agrarias, constituye una de las formas de afirmar los límites de la propiedad privada.

dispositivos deben tener en cuenta los datos antropológicos, la estructura familiar y los usos de la herencia vigentes para permitir una gestión sostenible durante varias generaciones, regulando específicamente la compleja cuestión de la instalación de jóvenes²¹.

El enfoque del diálogo territorial facilita la toma en consideración del interés general y la gestión colectiva del bien común y constituye un factor de democracia local y de cohesión social, pero choca con los límites de la ley y con las reglas establecidas a otros niveles. Una buena gobernanza de la tierra supone una revisión del estatuto de la tierra, y por lo tanto, requiere tomar decisiones a nivel nacional. Esto constituye un grave obstáculo, de naturaleza política. Por lo general, la experimentación territorial es posible únicamente en condiciones excepcionales, y el paso a la generalización y a la promulgación de una política pública es difícil casi siempre²².

4. La articulación con las poblaciones urbanas

Las poblaciones urbanas, casi siempre mayoritarias hoy en día, pueden tener un juicio neutral y, por lo tanto, más próximo al interés general y de peso en el sentido de la conciliación entre interés general y los intereses de todos en una relación de equidad. En ese sentido, constituyen un importante recurso democrático para la buena gobernanza de las zonas rurales²³. Pero la participación de las poblaciones urbanas en el debate sobre las zonas rurales no se establece por ley. Es una alianza que se construye con el tiempo, una alianza de la ciudadanía, en el sentido antes citado de los derechos y la co-responsabilidad: derecho a gozar de los productos de la agricultura y del mundo rural (alimentación sana, espacio, turismo, etc.). Y co-responsabilidad en el bienestar de las personas que allí viven y en la gestión del bien común.

Las políticas son tan sectorizadas que con frecuencia las únicas experiencias existentes vienen de los mismos ciudadanos. Se trata de alianzas entre grupos de ciudadanos-consumidores urbanos y pequeños agricultores que tienen formas diversas en cuanto al aprovisionamiento de productos sanos y pueden ir en algunos casos hasta la compra colectiva de tierras para favorecer el acceso a la misma. Responden así a los dos factores más importantes de seguridad y mantenimiento de la pequeña agricultura familiar: seguridad de ventas y precios suficientes, así como el acceso a la tierra; y se inscriben también en una relación de autonomía a cambio de responsabilidad. El desarrollo del comercio equitativo redonda en gran medida en mecanismos similares.

Parte IV. La necesidad de fortalecer las competencias

Este rápido repaso de desafíos en relación a la gestión o gobernanza de las zonas rurales y de algunas experiencias existentes nos ha permitido completar el diagnóstico iniciado en las dos primeras partes sobre las insuficiencias y lagunas que requieren mejoras. Ahora podemos retomar y resumir las consecuencias de lo que hemos descrito en materia de refuerzo y mejora de las competencias.

A. ¿Cómo abordar las necesidades de fortalecimiento de las competencias?

La aplicación de una buena gobernanza de las zonas rurales constituye un objetivo primordial. Debe apoyarse en la combinación entre los diversos enfoques que desembocaran en un todo coherente,

²¹ La propiedad del suelo no debe necesariamente volver al Estado. Se conocen múltiples soluciones en las que los propietarios privados se asocian para poner sus tierras a disposición de una estructura local que les asegura la gestión a través del diálogo territorial.

²² Esto se confirma en el ejemplo de Larzac con el fracaso del proyecto nacional de ley sobre las “oficinas territoriales” (Offices Fonciers), que respondía a la misma lógica.

²³ Esto es especialmente importante en las situaciones donde los intereses particulares constituyen obstáculos a la expresión del interés general y a la gestión equitativa de los bienes comunes, como puede ocurrir con el acceso a la tierra. Pensemos en el papel de los pobladores urbanos en el apoyo al Movimiento de los Sin Tierra en Brasil, por ejemplo.

que intentamos esbozar en la tercera parte.

Se trata más bien de *construir competencias* y no solamente de transmitir las: no existe ninguna solución totalmente satisfactoria. Es a partir del análisis crítico de cada enfoque propuesto, y a la luz de otras experiencias, que se podrán construir los conocimientos (*savoir-faire*). Conviene disponer de *un marco de referencia común* a nivel de conceptos y objetivos. Después de la afirmación a escala mundial de los conceptos de los derechos humanos, la democracia, el desarrollo sostenible y, más recientemente, los objetivos del Milenio (que constituyen su expresión concreta, cuantificada y fechada), afirmar la necesidad de una buena gobernanza de las zonas rurales constituirá un paso importante del que la conferencia ICARRD podría ser portadora, especificando los principios y dándole la dimensión de un proyecto político compartido.

No se debe obviar la necesidad de *mecanismos de sistematización*²⁴ ni de *transmisión de los métodos*. Sin un marco de conducción del proceso de *aprendizaje colectivo* a nivel global, existen grandes riesgos de perder adquisiciones significativas, de equivocarse reiteradamente y de tener que reinventar constantemente las mismas soluciones²⁵. Desde ese punto de vista, el *observatorio* proyectado por la FAO, podría tener un papel importante.

Hemos subrayado que los dispositivos experimentales eran difíciles de aplicar y hemos explicado porque. Convendría reflexionar, en los diferentes niveles, sobre los mecanismos que permitirían pasar de dispositivos *piloto* a nuevas legislaciones y políticas públicas. Aquí son necesarios también los diálogos entre los distintos niveles. Lejos de promover un *pensamiento único*, hay que crear condiciones para que la humanidad pueda extraer de la diversidad los elementos de respuesta a las cuestiones planteadas al principio de este documento. Sin duda alguna, los organismos internacionales tienen que hacer un importante esfuerzo para modificar sus dispositivos de intervención con el fin de mejorar sus prestaciones en este campo²⁶.

B. Algunas pautas concretas para fortalecer las competencias de los diferentes actores

En materia de necesidad de adquirir competencias, el problema se sitúa actualmente más en las relaciones interinstitucionales y políticas en los diferentes niveles que en el plano de los conocimientos técnicos o de gestión. La construcción de competencias para la buena gobernanza debe servir de hilo conductor mientras que los otros objetivos ligados a las competencias técnicas, gestión, acceso a los mercados, etc. y la formación de base (alfabetización, formación en comunicación, conducción de reuniones, animación, formación específica para mujeres, jóvenes, etc.) pueden ser concebidos como elementos de un proyecto global y unificador de construcción de una buena gobernanza. Un proyecto de esta naturaleza tiene un efecto movilizador que implica nuevas necesidades y nuevas motivaciones para la adquisición de competencias.

Tal programa supone, sin embargo, que se cumplan condiciones, especialmente en términos de aceptación y aplicación de un marco de referencia común. No tendría ningún sentido si no se garantizan las normas básicas de la democracia y de la libertad de expresión. Pero estas condiciones requieren igualmente la aceptación y la voluntad para poner en práctica los principios de la subsidiariedad activa, de cooperación territorial, de autonomía responsable, etc. Finalmente, parece imposible llevar a cabo tal programa sin una *política agrícola que apunte a asegurar precios suficientes* a los productores en cada contexto particular en el ámbito nacional o regional y sin la apertura política necesaria para la experimentación y la definición de nuevas políticas territoriales.

²⁴ o capitalizar las adquisiciones y experiencias.

²⁵ Incluso en las experiencias más avanzadas, como la conexión en red realizada en el marco de las iniciativas comunitarias de la Unión Europea, la capacidad de capitalización y transmisión de los métodos quedó muy atrás de lo que sería posible hacer. Desde este punto de vista existe una sub-utilización considerable en cuanto a potencialidades de construcción y mejora de las capacidades.

²⁶ Esto implica también un fortalecimiento de las capacidades de sus cuadros, que podría inspirarse en las reflexiones presentes en este documento pero que exigiría evidentemente un mayor desarrollo.

La pertinencia y la eficacia de un programa de fortalecimiento de competencias para la buena gobernanza de las zonas rurales reposan sobre la posibilidad de crear lazos estrechos entre la formación y la puesta en práctica que alimente la reflexión. Esto supone formas pedagógicas que vinculen la reflexión y la formación. El formador se convierte en un facilitador (mediador) de los procesos de aprendizaje.

Al final, el éxito de tal programa de fortalecimiento de las competencias necesita una *intervención simultánea y coordinada* a varios niveles: para el consenso territorial en el ámbito local / comunitario, para la cooperación vertical a niveles superiores, para los actores que intervienen como facilitadores, animadores y/o formadores, para el seguimiento-evaluación, para desarrollar el compromiso de los consumidores como ciudadanos, para establecer sobre estas bases nuevas leyes y nuevas políticas nacionales, y para establecer en el ámbito de las organizaciones internacionales, programas adaptados y políticas de regulación coherentes.

Hemos subrayado, en la segunda parte de este documento, algunos campos en los que las competencias eran claramente insuficientes: en el ámbito de los organismos internacionales, de los Estados nacionales o de los gobiernos locales, pero también al nivel de las organizaciones de la Sociedad Civil. Hemos concluido que sin la consolidación de las organizaciones de productores sería muy difícil la aplicación de numerosas políticas.

C. Propuestas. Un primer borrador sometido a discusión.

Sobre la base de estas diferentes consideraciones, se puede delinear un borrador de lo que podría ser un proceso de adquisición de competencias para la *buena gobernanza o la buena gestión* de las zonas rurales. La primera etapa sería afirmar el objetivo de la *buena gobernanza* de las zonas rurales sentando las bases de un marco común. La conferencia ICAARD es una buena oportunidad para hacerlo.

A partir de ahí, podría hacerse un llamado a los gobiernos para su establecimiento de manera experimental, ya sea apoyándose en iniciativas ya existentes²⁷, ya sea a través de nuevos programas²⁸. En ambos casos, la intención debería ir más allá del establecimiento de programas experimentales en el ámbito local para entrar en el campo de la revisión de las políticas agrícolas y de las políticas de tierras.

Se aplicarían entonces programas específicos de adquisición de competencias en los distintos niveles. Uno de los principios sería permitir a los distintos actores involucrados experimentar el enfoque a pequeña escala, en la fase de adquisición de competencias con el fin de comprender lo que está en juego y poder aplicarlo luego a gran escala. Los programas de formación, en alternancia, serán concebidos teniendo como punto de partida la realidad vivida y los problemas hallados. Involucrarían a todos los actores implicados en el proceso, poderes públicos y ministerios, organizaciones de campesinos y, de modo más general, a las organizaciones representativas de la sociedad civil (en sus diferentes niveles de representación: local, nacional, continental, mundial), ONGs y otros participantes que podrían tener el rol de facilitador en los procesos de diálogo así como los expertos específicos (juristas, otros especialistas), etc.

Se debería realizar el trabajo de seguimiento y de capitalización a nivel mundial para obtener enseñanzas de las distintas experiencias y concretar un marco de referencia común, especialmente en términos de métodos y su adaptación a los diferentes contextos. Ciertos elementos metodológicos atañen a cuestiones fundamentales que merecerán una atención particular, por ejemplo:

²⁷ Como los programas LEADER en Europa, los CDD, las agendas 21, el enfoque STA, donde han sido puestos en práctica.

²⁸ En el primer caso el compromiso consistiría en tratar de completar los enfoques en aquellos aspectos en que presentan insuficiencias en cuanto al objetivo de buena gobernanza, y ampliarlos a partir de otros enfoques. En el segundo caso, podría tratarse de programas concebidos sobre nuevas bases intentando tener en cuenta las diferentes dimensiones de una buena gobernanza.

- ¿Cómo hacer para que las personas más pobres puedan recuperar el derecho a la palabra y ocupar un lugar en los diálogos territoriales, comenzando por el nivel comunitario y local y asimismo en los niveles más elevados?
- ¿Cuáles son, más allá de los conceptos y principios, los métodos del diálogo entre el interés general y el bienestar individual en una relación de equidad?
- ¿Cómo, por medio del diálogo entre los diferentes niveles, superar los obstáculos, incluyendo los jurídicos, haciendo emerger una buena gobernanza de los recursos como la tierra y el agua: revisión del estatuto de la tierra y del agua, establecimiento de nuevas formas de gestión local, etc.
- ¿Cómo asegurar la realización de un seguimiento y de una evaluación compartidos entre los diversos niveles?

La idea de un *observatorio de las políticas agrícolas y rurales*, propuesta por la FAO como resultado de la ICAARD, es fundamental para concretar la perspectiva que acabamos de mencionar. Su función podría ser la de asegurar la dimensión mundial del proceso de aprendizaje de la buena gestión de las zonas rurales y del fortalecimiento de las competencias. Deberá:

1/ concretar el marco de referencia común como hipótesis de partida, en base a la conferencia y como resultado de la misma,

2/ asegurar un apoyo a los gobiernos interesados en experimentar este enfoque para precisar con ellos los elementos de experimentación más importantes que se deben tener en cuenta y que serán objeto de un trabajo de observación y capitalización metodológica en el ámbito mundial.

3/ establecer y ejecutar un sistema de seguimiento de los enfoques establecidos para delimitar los conocimientos adquiridos y los límites, sirviendo de base para su mejora.

4/ identificar las cuestiones más problemáticas y organizar intercambios sobre estas cuestiones y sobre las respuestas más adecuadas e interesantes que se han puesto en marcha. Esto atañe tanto a la aplicación local como a las políticas agrícolas, territoriales y de desarrollo rural.

5/ capitalizar los métodos a nivel mundial y enriquecer el marco de referencia común de la buena gestión, teniendo en cuenta los diferentes contextos.

6/ asegurar una gran difusión de los objetivos y del proceso en curso.

7/ apoyar la conexión en red entre los actores implicados con el objetivo de que las funciones aseguradas por el Observatorio sean progresivamente retomadas por las mismas redes (funciones de capitalización metodológica, difusión, animación de los intercambios, diálogo político, etc.).

Por otro lado, el Observatorio tendría la responsabilidad de elaborar cada año un Informe Mundial sobre el acceso a la tierra, al agua y a los recursos naturales, que establecería una evaluación de la situación de las cuestiones de igualdad y protegería los derechos de uso de los campesinos, pescadores, poblaciones nómadas y habitantes de los bosques, lo que permitiría además no solamente seguir el progreso en materia de gestión de estos campos, sino también ayudar a los Estados, a las instituciones internacionales y a las organizaciones de la Sociedad Civiles a rendir cuentas (*accountability*).

El desafío más difícil para desarrollar una buena gobernanza de las zonas rurales será probablemente el traspaso de los conocimientos adquirido a través de las experiencias piloto a las políticas generales ("*mainstreaming*"). Muy a menudo, este traspaso no se produce por falta de una correlación de fuerzas políticas a nivel global susceptible de apoyar los cambios. Por este motivo, hay que plantearse desde el principio la cuestión del apoyo al establecimiento de redes que puedan ser elementos básicos en el diálogo político a escala mundial y desempeñar un rol de intercambio y de capitalización. Estas redes representarían no sólo a los pequeños productores sino también a los diferentes actores implicados en estas cuestiones, incluyendo a los habitantes de las ciudades.

Podrían asumir progresivamente el papel del Observatorio. A tal efecto, es especialmente importante prever programas de adquisición de competencias específicas tales como:

- Un programa específico que se dirija al refuerzo de las organizaciones campesinas y rurales.
- Organizar la **participación sistemática de las poblaciones rurales en la concepción y aplicación de las políticas de protección del territorio** de los diferentes tipos de derechos, especialmente los derechos de uso, apoyándose en estructuras de administración ya existentes o ayudando en la construcción de nuevas instituciones locales territoriales *ad-hoc*.

Por otro lado, para que tal proceso aporte frutos, hay que prever otro tipo de intervenciones, concretamente:

- El establecimiento a nivel de las instituciones financieras internacionales y de acuerdo con las recomendaciones de la organización de las Naciones Unidas, de **políticas de incitación y/o de cumplimiento obligatorio** para los Estados para
 - 1/ acelerar la realización de reformas agrarias redistributivas, con objetivos cuantitativos evaluables en término de baja del coeficiente GINI, en largos períodos, allá donde la distribución de la tierra es muy desigual y
 - 2/ establecer mecanismos de regulación de los mercados de tierra y/o mecanismos de imposición sobre la propiedad de la tierra allí donde la distribución es relativamente igualitaria para prevenir los fenómenos de concentración.
- La implementación de programas de investigación comparativa de la competitividad de las pequeñas y grandes unidades de producción agropecuaria, teniendo en cuenta las : : “*externalidades*”, los factores sociales y medioambientales.

Conclusiones

Volvamos ahora, a modo de conclusión, sobre las condiciones necesarias para progresar en la aplicación de tales propuestas y alcanzar los objetivos perseguidos:

1. Reconocer la diversidad de las situaciones en el mundo y abandonar la tentación del pensamiento único son actualmente las premisas indispensables para llevar a cabo un análisis serio de los problemas y para encontrar respuestas a los complejos desafíos del siglo XXI. Conviene establecer reglas comunes a todos los países, que protejan esta diversidad y permitan a todas las naciones y todos los grupos sociales, incluso aún a los más pobres, poder existir, ser reconocidos, hacer valer sus derechos y, por supuesto y sobre todo, salir de la pobreza.

2. Las verdaderas causas del crecimiento de la pobreza y del hambre en el mundo deberían estar en el centro de las reflexiones con el fin de atacar las raíces del problema. Los mecanismos de la competencia entre agriculturas con productividades muy diferentes, la existencia de fuertes distorsiones de mercados, ligadas a las subvenciones directas o encubiertas, los diferentes costes de la mano de obra en las diferentes regiones del mundo y los diferentes pesos relativos de los países y de los actores económicos en las negociaciones, constituyen hoy la principal causa de la pobreza en el medio rural, a la que se agregan las dificultades de acceso a la tierra y las políticas nacionales desfavorables a los campesinos. Será en vano establecer redes de protección y crear políticas de asistencia a la corrección de las desigualdades si los mecanismos que están en el origen del problema continúan agravando la situación paulatinamente. Las organizaciones y los movimientos de la sociedad civil reclaman de forma cada vez más masiva y con toda razón que los productos agrícolas, o al menos los alimentos, no sean tratados como las otras mercancías, que se detenga el proceso de liberalización del comercio mientras se instauran los mecanismos de regulación apropiados. Estos podrían apoyarse por ejemplo en el establecimiento de espacios regionales de libre intercambio, que permitan proteger las agriculturas de los países implicados de los efectos devastadores del mercado mundial cuando sea necesario. Ninguna política de acceso a la tierra

puede ser viable sin un cambio a este nivel.

3. ¿No deberíamos renunciar al mito de la propiedad absoluta de la tierra para reinventar nuevas formas de gobernanza de los territorios?

En la actualidad es fundamental reconocer la existencia de los diferentes tipos de derechos individuales y/o colectivos y la importancia de los derechos de uso de los recursos. Es fácil y relativamente habitual hablar del conjunto de los derechos (*bundles of rights*) pero es más difícil traducir esta realidad en un verdadero reconocimiento jurídico. El abanico de posibilidades se abre infinitamente si se acepta la idea de que en una misma parcela pueden existir diversos derechos y que estos diferentes derechos pueden ser objeto de modos de distribución y de gestión específicos, a través del mercado o por medio de mecanismos no mercantiles.

Abandonar el mito de la propiedad absoluta de la tierra²⁹, nos daría los medios para ver de otro modo la realidad y constatar que las situaciones de los distintos continentes no son necesariamente incomparables. Permitiría considerar a las leyes sobre el arrendamiento en Europa, a la *función social de la tierra* en América Latina, y a los *usos y costumbres* de los territorios indígenas como partes de un conjunto conceptual coherente.

4. ¿No sería urgente abandonar la ilusión de la posibilidad de un mercado perfecto de la tierra y los recursos naturales?

Aunque los derechos sobre la tierra y los recursos naturales a menudo se vendan y se compren, no son bienes producidos para ser vendidos y no pueden ser tratados como las otras mercancías. Desde 1944, Karl Polanyi lo había dicho. El mercado no podrá jamás por sí mismo distribuir de manera óptima la tierra ni los recursos naturales, de acuerdo con el interés de la mayoría de los seres humanos. Ahora más que nunca son necesarias las reformas agrarias redistributivas impulsadas por los Estados y los campesinos. Estas deben darse sobre la base de un amplio consenso en la sociedad, y no sólo dentro de una perspectiva de justicia para los pobres, para el bienestar de las mayorías y el equilibrio económico mundial. Estas reformas no tendrán las mismas características que las del siglo pasado y deberán innovar para afrontar la nueva situación mundial.

La ausencia total de mercados tampoco constituye una solución. Tenemos que librarnos de la dicotomía estéril – todo Mercado versus ausencia de Mercado - y dotarnos de los medios para especificar qué tipo de derechos pueden ser objeto de transacciones mercantiles y qué otros derechos deberían ser administrados por dispositivos no mercantiles. Conviene discutir qué regulaciones sociales o que límites deberían establecerse en el funcionamiento de esos mercados. Si la agricultura familiar (o campesina) sigue siendo la forma de producción más interesante económica, ecológica y socialmente, las *políticas estructurales* son entonces de primerísima importancia. Son políticas agrícolas que apuntan a permitir la modernización de las unidades de producción controlando la evolución de las estructuras agrícolas desde una generación hasta la siguiente, de modo que se conserve la naturaleza familiar de la unidad de producción. Junto con las políticas económicas y educativas, permitirán la expresión de las ventajas de la agricultura familiar.

La construcción de las soluciones del futuro no podrá hacerse más que de un modo plural y progresivo. Por medio del establecimiento de alianzas cada vez más amplias se podrán construir progresivamente relaciones de poder que permitirán ir más lejos y de forma sostenible.

En este sentido, **los organismos internacionales de la Naciones Unidas (FAO, PNUD, etc.) tienen que cumplir un rol principal.** Deben continuar interviniendo ante los Estados pero sin duda ampliar su ámbito de actuación, en especial con los movimientos y las organizaciones de la sociedad civil que representan los distintos sectores.

Además de las que hemos tratado en este documento, se deberían tratar otras problemáticas, como

²⁹ Inventado hace tan sólo dos siglos, es decir, hace dos días considerando toda la historia de la humanidad, cuando las luchas de la burguesía frente al poder feudal.

las de los *impuestos mundiales* que podrían financiar compensaciones para las distorsiones del mercado, la de las grandes alianzas entre productores y consumidores, entre sectores capitalistas interesados en ampliar la base de la demanda solvente mundial y sectores campesinos directamente afectados por las evoluciones en curso. Por la variedad y calidad de sus participantes, la conferencia debería ser la ocasión de formular y trabajar sobre numerosas nuevas ideas. Frente a la urgencia y la extensión de la crisis, necesitamos imaginación y capacidad de reflexión individual y así como la aportación de las numerosas culturas de los pueblos del mundo.

Bibliografía

- Berthelot, J.** 2001. L'agriculture, talon d'Achille de la mondialisation. L'Harmattan., Paris.
- Calame, P.** 2003. La démocratie en miettes – Pour une révolution de la gouvernance. Editions Syros FPH, 2003.
- CERAI.** Foro Mundial sobre la Reforma Agraria, 2004, Valencia. Actas y documentación.
- Comby, J.** L'impossible propriété absolue, dans l'ouvrage collectif de l'ADEF, Un droit inviolable et sacré, la propriété. Paris, 1989.
- Deininger, K. Banco Mundial.** 2003. Land Policy for Growth and Poverty Reduction.
- FAO,** 2004. L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde. 2004.
- FAO, ROA - Roles Of Agriculture Project.** Research Reports. 2004.
- FAO, Rural Development Division.** 2005. An approach to rural development. Participatory and Negotiated Territorial Development (PNTD). FAO: SD-Dimensions:
- FAO.** Charte des paysans. Déclaration de principes et programme d'action de la Conférence mondiale sur la réforme agraire et le développement rural. 1981.
- Farrell, G.;Thirion, S.** Construire une stratégie de développement territorial à la lumière du Programme LEADER - 5 publications (1999 – 2000): La compétitivité territoriale, la compétitivité économique, la compétitivité sociale, la compétitivité environnementale et la compétitivité à l'échelle globale –
- INDE, CRL.** 2001. Leader Portugal. O desenvolvimento local em meio rural face ao desafio da sustentabilidade – Os ensinamentos de 10 anos da Iniciativa Comunitaria LEADER em Portugal.
- Janvry, A. de, Macours, K. y Sadoulet, E.** El acceso a tierras a través del arrendamiento. En El acceso a la tierra en la agenda de desarrollo rural. Banco Interamericano de Desarrollo. 2002.
- Lavigne Delville, P.** (coordinador). Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale?
- Réconcilier pratiques, légitimité et légalité. Karthala, Coopération française. 1998.
- Lerman, Csaki, Feder,** 2001. Land Policy and Changing Farm Structures in Central Eastern Europe and Former Soviet Union.
- Le Roy, E., Karsenty, A., Bernard, A.** La sécurisation foncière en Afrique. Pour une gestion viable des ressources renouvelables. Ed. Karthala. Paris, 1996.
- Malassis, L.** L'épopée inachevée des paysans du monde. Paris, Ed. Fayard 2004.
- Marty, A. et al.** Les régimes fonciers pastoraux: études et propositions. Secrétariat permanent du code rural. FIDA. Niger. 1990. 107 p.
- Mazoyer, M. y Roudart, L.** Histoire des agricultures du monde. Ed Le Seuil. 1997.
- Mazoyer, M. FAO,** 2001. Protéger la paysannerie pauvre dans un contexte de mondialisation.
- Merlet M,** 2002, Politiques foncières et réformes agraires. Cahier de propositions. Réseau Agricultures paysannes et modernisation/Fondation pour le Progrès de l'Homme, IRAM, 127 p.
- Polanyi, K.** La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps. 1944. Ed. Gallimard. Paris, 1983.

Saraceno, H.; Thirion, S.; Farrell, G.; Hummelbrüner, R; Vercruysse, JP. 1999. Evaluer la valeur ajoutée de l'approche LEADER. – Cahier n° 4 de l'Observatoire Européen LEADER.

Servolin, C. L'agriculture moderne. Editions du Seuil. Paris. Feb. 1989.

Stiglitz, J. Distribution, Efficiency and Voice: Designing the Second Generation of Reforms. Conference on Asset Distribution, Poverty and Economic Growth. Brasil. Banca mundial. Julio 1998.

Unión Europea. (Comisión de la) Orientations de l'UE visant à soutenir l'élaboration de la politique foncière et les processus de réforme de cette politique dans les pays en développement. Bruselas, Oct. 2004.