



El Problema de la Tierra

Entre la seguridad alimentaria y los
derechos humanos

Pie de imprenta:

Publicado por:
Bischöfliches Hilfswerk Misereor e. V.

Dirección postal:
Postfach 10 15 45
52015 Aachen
Alemania

Dirección de las oficinas:
Mozartstr. 9
52064 Aachen
Alemania
Tel.: +49 – (0)241 – 442-0

Correo electrónico:
postmaster@misereor.de
Internet:
<http://www.misereor.de> (nacional)
<http://www.misereor.org> (internacional)

© 2005

Redacción:

Sabine Dorlöchter-Sulser
Dr. Ernst Klahsen
Anja Mertineit
Katrin Kohlbecher
Heinz Oelers

Traducción al español:
Estela Sotelo de Biurrun

ÍNDICE

Prefacio	4
1. El desafío ¿Cómo se puede combatir efectivamente el hambre?	4
2. Acerca del problema	5
2.1 El acceso a recursos productivos	5
2.2 Recurso Tierra	7
2.2.1 Concentración de la propiedad	
2.2.2 Sistemas tradicionales de explotación	
2.2.3 Mujeres y tenencia de la tierra	
2.2.4 Pérdida de la tierra y de su fertilidad	
2.2.5 Globalización y amenaza de las bases campesinas de existencia	
2.2.6 Guerra, expulsión, catástrofes naturales	
2.3 Aspectos del problema de la tierra en América Latina	9
3. El problema de la tierra en el trabajo de Misereor	13
3.1 Ideas directrices en la política de cooperación de Misereor e. V.	13
3.1.1 Derecho a la alimentación	
3.1.2 Soberanía alimentaria	
3.1.3 Agricultura sostenible	
3.1.4 Reducción de la pobreza a través de reformas agrarias	
3.1.5 Organización y poder de negociación	
3.2 Proyectos, estrategias y trabajo de lobby para América Latina	16
3.2.1 Proyectos y política de promoción	
3.2.2 Trabajo político de Misereor respecto a cuestiones agrarias y al problema de la tierra	
3.3 Orientaciones y desafíos futuros para Misereor y sus contrapartes	18
Anexo 1: África - Aspectos específicos del problema de la tierra	
Anexo 2: Asia - Aspectos específicos del problema de la tierra	

Prefacio

El problema del acceso a los recursos es uno de las interrogantes claves de nuestro tiempo. Y al hablar de recursos nos referimos, al igual que nuestras contrapartes del sur, a los "recursos de desarrollo", aquellos que según palabras de los obispos alemanes posibilitan lo indispensable para una vida humana y digna. Si bien las bases de un desarrollo tal están protegidas jurídicamente por el Pacto de las Naciones Unidas sobre derechos económicos, sociales y culturales del año 1966, la realidad muestra que estos derechos no están a disposición de todos y que su ejercicio depende de los intereses de poder que están en juego.

Uno de los principales problemas de las poblaciones rurales de África, Asia y América Latina es la falta de acceso o el acceso insuficiente a tierras fértiles, pese a que la garantía de contar con el mismo es condición indispensable para alcanzar la seguridad alimentaria. Sin seguridad respecto a la tenencia de la tierra, los esfuerzos por lograr un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales son en vano. El presente documento pretende mostrar por qué el problema de la tierra representa un desafío para Misereor y qué perspectivas resultan para el trabajo futuro. Al respecto deseamos iniciar un diálogo con nuestras contrapartes locales y reflexionar conjuntamente sobre el tema. Nuevas ideas, críticas y propuestas nos son muy importantes para brindar un pequeño aporte a la solución de este complejo problema.

Con este propósito presentamos aquí el resumen de un documento más amplio sobre el "problema de la tierra". Apelamos a su comprensión ante el hecho de que este resumen se aboca solamente a una parte del tema y lo profundiza en forma limitada. Esperamos, no obstante, que él estimule e intensifique la disposición a aprender de las experiencias de los otros y a esforzarse conjuntamente por lograr condiciones dignas de vida para todos.

1. El desafío - ¿Cómo se puede combatir efectivamente el hambre?

Según estimaciones de la FAO, alrededor de 800 millones de personas sufren hambre en forma crónica. Sufren hambre porque repetidas catástrofes naturales destruyen sus cosechas, porque las guerras desarraigan a familias y comunidades enteras o porque los alimentos y el hambre se vuelven instrumentos políticos. El hambre no se debe a la falta de alimentos suficientes. El hambre responde al hecho de que muchas personas carecen de posibilidades para comprar alimentos o producirlos por sí mismos. Por cierto resulta una absurda contradicción, que el hambre predomine justamente entre trabajadores rurales y familias campesinas. De los 1.200 millones de personas que a nivel mundial viven en condiciones de extrema pobreza, el 75 % vive en el campo.

De estos pobres "rurales" por lo menos 500 millones no tienen acceso a tierras fértiles,¹ lo cual conduce claramente a la escasez de alimentos. Cada vez más afectados procuran evadir esta situación de emergencia emigrando a las ciudades o a otros países, por lo general sin éxito. Otros se ofrecen como trabajadores temporarios a cambio de un salario de hambre.

¹ United Nations Report of the Special Rapporteur of the Commission on Human Right to Food, Julio 2002

A muchas personas se les niega concretamente el acceso a recursos esenciales para la vida y el desarrollo. Otros los pierden porque son expulsados de sus tierras, porque los suelos dejan de ser fértiles, las fuentes de agua se agotan, la variedad de plantas y animales se reduce o simplemente porque se les disputa su derecho tradicional al aprovechamiento de las tierras. Una política gubernamental equivocada puede agravar incluso el problema, si no pone a disposición instrumentos adecuados para promover a los pequeños productores o si acepta que la importación de alimentos baratos arruine la agricultura y la cría de animales a nivel local.

En su Declaración final y en el Plan de acción acordado, la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 recuerda y enfatiza el "Derecho a una alimentación adecuada" y el "Derecho a no padecer hambre". Paralelamente los gobiernos involucrados se impusieron en aquel momento el objetivo de reducir a la mitad el número de personas con hambre, a más tardar hasta el año 2015. Entretanto predomina escepticismo respecto a que un objetivo tan ambicioso pueda ser alcanzado. Según datos de la FAO del año 2002 el número de personas con hambre no ha disminuido, sino que por el contrario desde 1990 a 1992 ha aumentado en 50 millones, si se deja de lado el éxito de China en la lucha contra el hambre. Tampoco es posible reconocer cambios políticos de fondo, tanto a nivel nacional como internacional. Y simultáneamente el apoyo bilateral y multilateral para medidas de desarrollo rural ha disminuido drásticamente. Solamente en los documentos se pueden observar algunos progresos: el llamado Plan de acción de la Cumbre Mundial de 1996 está "orientado a los pobres" (así como una serie de documentos más nuevos de organizaciones de las Naciones Unidas). Dicho plan reclama, entre otras cosas, una mayor participación de la sociedad civil y el acceso de los pobres a los recursos productivos. Sin embargo, los instrumentos propuestos para la puesta en práctica continúan siendo los de siempre: liberalización de los mercados e introducción de nuevas tecnologías. La "agricultura moderna" continúa siendo el ideal de la política agraria, tanto a nivel nacional como internacional. No se plantean alternativas ni se proponen cambios reales.

2. Acerca del problema

2.1 El acceso a recursos productivos

Acceso a la tierra significa contar con una base de vida, poseer un lugar donde vivir y trabajar y utilizar los campos para la agricultura y la cría de animales. Asimismo, el acceso a la tierra posibilita el aprovechamiento de otros recursos naturales, como bosques, praderas y fuentes de agua. Con frecuencia las comunidades indígenas tradicionales han perdido sus derechos de usufructo de la tierra debido a la legislación moderna, por lo cual determinadas formas de vida corren peligro (pastores, pueblos que habitan los bosques etc.) y los afectados sufren hambre. Desertificación creciente, erosión y degradación del suelo, escasez de agua, tala de bosques y la pérdida de especies animales y vegetales agudizan adicionalmente el problema y amenazan las bases de existencia, incluso allí donde la gente tiene acceso a la tierra.

El aprovechamiento del agua está ligado por lo general a derechos territoriales (entre ellos la propiedad de la tierra). Normalmente la población rural pobre no tiene posibilidades de riego adicional, lo cual, aún contando con superficies muy pequeñas de cultivo, podría aumentar considerablemente la seguridad alimentaria familiar. Por el contrario, con su agricultura intensiva y orientada a la exportación los grandes productores se "tragan" - en

todo el sentido de la palabra - el agua a disposición. No cabe duda de que en la lucha por este valioso recurso, los pobres sólo han podido imponer sus intereses muy limitadamente. Proyectos industriales de gran envergadura, la construcción de grandes diques, el riego de plantaciones de mucha superficie, la contaminación del agua por actividades mineras y la tendencia a privatizar el suministro de agua no dejan de ninguna manera creer en reformas o en una nueva distribución de los recursos, sino que expresan la tendencia a fortalecer las relaciones de poder ya existentes.

Como espacios naturales y fuentes de recursos estratégicos, los bosques y praderas son muy importantes para la supervivencia de numerosos sistemas de producción. En muchas legislaciones los bosques son considerados un bien público (por ejemplo en legislaciones de orientación francesa "Code forestier") y los derechos de acceso y uso están claramente reglamentados. Sin embargo, al igual que con la tierra, con frecuencia ya existen de antemano derechos tradicionales o consuetudinarios relativos a su aprovechamiento y muchas veces se dan superposiciones de diferentes sistemas de derecho (pluralismo jurídico). Asimismo surgen problemas con el aprovechamiento descontrolado y no sostenible de los recursos del bosque, tanto sea por el interés en las ganancias (por ejemplo en los bosques tropicales), como por la falta de eficiencia y voluntad política de las autoridades responsables.

La diversidad biológica de plantas y animales desarrollada a lo largo de millones de años es la base para el desarrollo agrícola y medicinal. Las comunidades tradicionales han cuidado, aprovechado y desarrollado esta diversidad, acumulando amplios conocimientos que la protegen en forma sostenible. En los últimos años la diversidad de especies disminuye de forma rasante. Cada octava especie vegetal está amenazada de extinción y anualmente desaparece un 5 % de las especies animales útiles.

Los campesinos y campesinas han desarrollado una gran variedad de plantas aprovechables y óptimamente adaptadas a las condiciones del lugar. Lo mismo vale para los animales útiles. La variedad genética ofrece material de partida para mejorar la cría. La réplica y el libre intercambio de semillas crean la base de este desarrollo diversificado. Por cierto la revolución agraria altamente tecnificada y basada en la inversión intensiva de capital ha conducido a un respetable aumento del rendimiento. No obstante, los daños ecológicos a largo plazo por el uso excesivo de productos agrícolas químicos y la ampliación de los monocultivos son evidentes.

Por otra parte, el acceso de los pequeños productores y comunidades indígenas a los recursos genéticos también se ve amenazado por la difusión de patentes a la vida, a plantas, animales y genes. Al respecto algunos acuerdos de la OMC, como los TRIPS², deben brindar el marco legal correspondiente. Es de temer que muchas plantas de importancia para la alimentación humana caigan consecuentemente bajo el control de unas pocas empresas internacionales. Esto amenazaría substancialmente la base tradicional de la alimentación y con ello el autoabastecimiento de la población rural del llamado tercer mundo.

El acceso al conocimiento es una condición fundamental para el uso sostenible de los recursos y para alcanzar la seguridad alimentaria. Por un lado el saber tradicional, que se ha ido desarrollando y difundiendo a lo largo de generaciones, ha perdido significación. Por el otro, a nivel mundial el acceso a conocimientos e informaciones de los grupos

² Como tratado internacional los TRIPS (ADPIC en español) regulan los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio.

pobres y marginados es muy limitado. Raramente los servicios de asesoría estatales están a su servicio y en caso afirmativo, por lo general están orientados a la agricultura de exportación y no a las necesidades de los pequeños productores y microempresas.

El acceso a capital (mediante ahorro y créditos) para efectuar inversiones, el acceso a los mercados y las condiciones del Estado de derecho son asimismo requisitos indispensables para asegurar una alimentación perdurable y para todos, a partir de la propia producción.

2.2 Recurso Tierra

2.2.1 Concentración de la propiedad

El reparto de las tierras es extremadamente desigual. Si bien el 75 % de los pobres que hoy día padecen hambre viven en el campo y si tuvieran acceso a las tierras podrían mejorar su alimentación en forma significativa (según la FAO), sólo el 4 % de los propietarios de tierras (en su mayoría terratenientes y empresas multinacionales) controla la mitad de las tierras productivas del mundo.

En general esta situación es resultado de antiguas formas de propiedad, feudales o coloniales. Pero también los procesos de modernización de la agricultura y la ampliación de la exportación a mercados extranjeros han conducido a una marginalización o expulsión de los pequeños productores y a una mayor concentración de la propiedad.

Para los pobres del sector urbano la falta de acceso a la propiedad y la insuficiente seguridad legal al respecto constituyen problemas centrales similares, que no pueden ser considerados aquí en forma adecuada.

2.2.2 Sistemas tradicionales de explotación

En muchos países los derechos territoriales de los pueblos indígenas son violados por campesinos colonizadores, por grandes proyectos industriales o por planes de explotación de materias primas. Esto implica no solamente depredación de la tierra sino también gasto o contaminación del agua, estragos en las reservas naturales de peces y venados, destrucción forestal y limitación de los derechos indígenas tradicionales al aprovechamiento de bosques, aguas y pastos.

2.2.3 Mujeres y tenencia de la tierra

A nivel mundial las mujeres producen la mayor parte de los alimentos y juegan un papel clave en la seguridad alimentaria de las familias. No obstante se ven enfrentadas a grandes problemas, en lo que respecta a heredar o dar tierras en herencia, comprar o tener el control sobre ellas. Según datos de la FAO las mujeres disponen de sólo un 2 % de las superficies agrícolas útiles.

2.2.4 Pérdida de la tierra y de su fertilidad

A largo plazo el acceso a la tierra sólo ofrece una base de existencia si el suelo es fértil y permanece en poder de las familias. En los últimos 50 años dos tercios de la superficie agrícola utilizable a nivel mundial han sufrido erosión, salinización, contaminación o pérdida de fertilidad. Dado un crecimiento simultáneo de la población, se presupone que la carencia de tierras fértiles será la principal causa futura de escasez de alimentos. Con frecuencia la falta de acceso seguro a la tierra y la degradación del suelo se condicionan mutuamente. Superficies cultivables muy pequeñas, insuficientes para mantener a las familias y carentes de seguridad legal son aprovechadas en exceso y luego abandonadas debido a su degradación, para luego ir en busca de nuevas.

2.2.5 Globalización y amenaza de las bases campesinas de existencia

El proceso de liberalización del comercio agrícola internacional ha tenido dramáticos efectos negativos en la agricultura campesina. El atractivo deseo de aumentar la productividad agrícola lleva a muchas familias al endeudamiento. A fin de poder pagar costosas semillas, fertilizantes especiales y productos químicos antiplagas, los campesinos deben tomar créditos, volviéndose dependientes del mercado. Si bajan los precios del mercado o tienen malas cosechas su situación se vuelve muy difícil. No pueden amortizar sus créditos y consecuentemente se endeudan tanto, que finalmente pierden tierras y bienes.

Adicionalmente, con su política unilateral respecto a disminución de los derechos de aduana, limitaciones a la importación y mecanismos de protección de las economías nacionales, la OMC, el Banco Mundial y el FMI favorecen las concentraciones del sector agrario. Con frecuencia productos baratos y subvencionados llegan al mercado mundial a precios extremadamente bajos y provocan una caída brusca de los precios, lo cual lleva a la ruina a las pequeñas empresas campesinas.

Ante las mismas condiciones las medianas y grandes empresas tienen mayores posibilidades de sobrevivir. El cierre de muchas empresas pequeñas fortalece el proceso de concentración de la propiedad.

2.2.6 Guerra, expulsión, catástrofes naturales

A nivel mundial las catástrofes naturales y los cambios de clima obligan a la gente a abandonar sus regiones de origen, ya sea por repetidas inundaciones o por la falta de lluvia y los consecuentes períodos de sequía. Grandes proyectos de infraestructura conducen a desalojos y traslados. Lo mismo ocurre con quienes deben abandonar sus tierras porque se las declara zonas naturales protegidas o que sufren por ello una notable restricción de sus derechos tradicionales de uso, o con quienes pierden sus propiedades porque empresas o terratenientes se las apropian para destinarlas a plantaciones, explotación minera, cría intensiva de ganado o para especular con ellas. Los detentores del poder, tanto económico como político, dejan fácilmente de lado estos derechos originarios, cuando no existen derechos de propiedad confirmados por escrito y cuando el Estado de derecho es débil.

También las guerras cuestan tierras, cuando superficies cultivables se pierden porque están llenas de minas, como en Angola o Camboya. América Central ha sufrido guerras civiles durante décadas porque la gente se ha resistido a los desalojos de sus tierras o a la

concentración de la propiedad en manos de unos pocos ricos. Incluso la tragedia colombiana de una guerra que nunca acaba, con desalojos sistemáticos y masacres a la población civil, se apoya en los intereses de algunos sectores de la sociedad de apoderarse de tierras.

2.3 Aspectos específicos del problema de la tierra en América Latina

En el concierto continental las características sobresalientes de América Latina respecto a este tema son la extrema desigualdad en la distribución de las tierras, por un lado, y la elevada proporción de población urbana (en promedio 80 %), por el otro.

La estructura territorial fuertemente polarizada de este continente, basada en un sistema de latifundio y en la disponibilidad de mano de obra barata, tanto sean trabajadores rurales como campesinos sin tierras, es una herencia de la época colonial. A comienzos de los años 60 y como señal de un nuevo comienzo, casi todos los países de América Latina intentaron efectuar reformas agrarias, en el espíritu de la "Alianza para el progreso"³ Lamentablemente, el denominador común fue no sólo el esfuerzo emprendido para implementar las reformas, sino también el fracaso en lograr una distribución más justa de la tierra. Por lo general no se pasó de los intentos, los cuales sólo ayudaron en forma parcial a los sin tierra y se aplicaron en forma dificultosa y deficiente. Normalmente las comunidades tradicionales o las familias campesinas típicas se quedaron con las manos vacías. Ni recibieron tierras adicionales ni obtuvieron seguridad en la tenencia de sus territorios tradicionales. Es por eso que la inexistencia de títulos legales de propiedad sigue siendo una realidad muy marcada en todo el continente. En sustitución de una reforma agraria se promovió, y aún se lo sigue haciendo, la colonización de regiones escasamente pobladas, lo cual estimula no sólo la depredación ecológica sino también los conflictos entre indígenas y colonizadores (ejemplo Amazonia/Brasil).

Sin embargo, hay que destacar que las reformas agrarias ayudaron a miles de familias campesinas a tener una base mínima para vivir y alimentarse. Por otra parte, en el marco de las luchas campesinas por la tierra, hay que resaltar experiencias excepcionales que llevaron a una distribución más justa de la misma. En Puno por ejemplo, zona alta del Perú, a partir de ocupaciones de tierras, en 1985 se logró la emisión de un decreto supremo, que significó la entrega de 1.000.000 de hectáreas a las comunidades campesinas.

Las guerras civiles de los años 70 y 80 en países como Guatemala y El Salvador son resultado directo de conflictos sociales no solucionados, en gran parte surgidos a causa del problema de la tenencia de la tierra y en parte hasta ahora no solucionados (ejemplo Colombia). Con sus medidas de redistribución de tierras Brasil constituye una excepción al respecto, si bien en los últimos años han sido aplicadas de forma muy lenta.

Otra característica de la cuestión territorial en América Latina son las tierras ejidales, lo cual tiene raíces tanto coloniales como precoloniales. Estos territorios en poder de la comunidad abarcaban tierras cultivables, bosques o zonas desiertas, que podían ser utilizados por los miembros de la comunidad. El dramático crecimiento de las ciudades, sobre todo en las últimas décadas, ha dado lugar a la ocupación y colonización

³ Iniciativa propugnada por los Estados Unidos para el desarrollo socioeconómico de América Latina y contención de las influencias comunistas resultantes de la revolución cubana (1959).

espontánea e ilegal de estas tierras. Estas circunstancias, así como la falta de catastros y registros de propiedad confiables, han hecho que las situaciones irregulares de tenencia de la tierra y los conflictos resultantes no constituyan una excepción sino una regla.

Tanto durante la colonización como al término de la época colonial la población indígena sufrió usurpaciones masivas de sus tierras. Sin embargo, con las convenciones de la OIT y el fortalecimiento de las organizaciones indígenas, en los años 80 se lograron algunos progresos en el logro de los derechos territoriales. Si bien la realidad está muy por detrás de las expectativas, el reconocimiento de los derechos territoriales indígenas en las legislaciones nacionales parece estar más avanzado que el reconocimiento de los derechos campesinos (sin tierras o con muy pocas). De todas formas, cuando entran en juego poderosos intereses económicos, la garantía legal sirve de muy poco.

Pese a que a nivel internacional y nacional hay un reconocimiento de los derechos indígenas, hay que constatar que las políticas agrarias y los programas dirigidos a la población indígena en la mayoría de los casos no toman en cuenta la especificidad étnica y cultural y las modalidades de la propiedad indígena. Esta se refiere más al territorio y al espacio que habitan, que al uso de la tierra. Sin embargo, hay países con políticas más avanzadas al respecto (como es el caso de Bolivia, con el decreto sobre las TCO –Tierras Comunitarias de Origen).

Además del conocido problema de la concentración de las tierras, también otros aspectos representan desafíos actuales a enfrentar:

- En una serie de países, el crecimiento de la población y la migración debida a la pobreza provocan no sólo un éxodo a las ciudades sino también al campo. Muchos brasileños, por ejemplo, emigran en busca de tierras al Chaco, en el noroeste de Paraguay. Esta colonización de emigrantes "blancos" y sin tierras afecta en forma directa los territorios indígenas y los sistemas ecológicos locales, conduciendo a conflictos masivos.
- Cada vez con mayor frecuencia, las partes en conflicto no son solamente los poderosos terratenientes y las familias campesinas pobres. También las comunidades rurales luchan por límites comunales, familias sin tierras se apropian ilegalmente de tierras indígenas o diferentes grupos compiten por escasas tierras.
- En muchos países aún se siguen violando permanentemente los derechos fundamentales de las familias de trabajadores rurales. Las condiciones de trabajo son malas, los salarios muy bajos y la seguridad legal escasa. Si no se producen cambios en la situación de los trabajadores rurales, el aprovechamiento extensivo de los latifundios continuará siendo atractivo, con lo cual el espacio de acción para medidas de redistribución de las tierras se vuelve aún más estrecho.
- También las familias campesinas tradicionales, que antes no tenían necesidad de legalizar sus tierras, son víctimas cada vez con mayor frecuencia de desalojos. Al respecto juegan un importante papel las grandes inversiones de capital en ganadería extensiva (por ejemplo manadas de vacunos en Argentina), la compra de grandes campos por parte de multinacionales y otras empresas (por ej. Chile y Uruguay) o la apropiación de tierras debido a intereses especulativos (por ej. Colombia). Además, esta creciente presión sobre el campo hace que se pierdan superficies que potencialmente podrían estar disponibles para medidas de redistribución de tierras.

- La minería y la explotación de materias primas avanzan sin consideración de los derechos de propiedad o usufructo que ya existen y sin miras de que se otorguen indemnizaciones adecuadas a los afectados. Honduras ha otorgado concesiones para explorar la existencia de materias primas en un 30 % de la superficie del país. Grandes proyectos (por ej. diques de contención para la producción de energía y riego en la Cuenca del Amazonas), que tampoco tienen en cuenta a la población e inciden masivamente en el sistema ecológico tienen efectos comparables. En muchos casos al comienzo sólo se trata de pequeñas intervenciones externas, pero a la larga se produce una dinámica que restringe, amenaza o destruye los espacios tradicionales de vida
- En general se puede observar, que en muchos países los territorios campesinos e indígenas y sus correspondientes derechos sobre bienes tales como tierra y agua están expuestos a amenazas. Esta situación parece estar vinculada al proceso de globalización de las economías. El interés de complejos agroindustriales por adquirir tierra para la producción de carne, frutas, madera y soja genera una presión constante, especialmente en el Cono Sur (por ej. Paraguay: extensión de soja de 795.000 has a 2.300.000 has entre 1995 y 2005; Chile: plantaciones forestales; Ecuador: expansión de cultivos de palma aceitera). El acelerado crecimiento de la superficie cultivada con productos para la exportación implica el desplazamiento y hasta la desaparición de comunidades, nuevos éxodos rurales y un acelerado proceso migratorio, que provocan nuevos conflictos agrarios y ambientales. Todo esto lleva a un cambio profundo de la estructura social y de posesión y acelera el crecimiento de la pobreza urbana.
- Los esfuerzos del pasado por llevar a cabo reformas agrarias sufren hoy un revés. Aquellos que se favorecieron con las reformas agrarias en Brasil, Perú, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Paraguay venden hoy sus tierras porque estas no les ofrecen suficiente base de existencia. A esto contribuye el hecho de que el derecho al suelo se va liberalizando (por ej. en México y Perú) y antiguas leyes de distribución de tierras son reemplazadas por las llamadas "leyes de modernización agraria", que convierten a la tierra en una mercancía vendible. Entretanto, en algunos países como Brasil, son más las familias que abandonan las tierras recibidas por medio de una reforma, que las que reciben nuevas tierras. Este éxodo se percibe parcialmente como una confirmación de los reparos expresados por los críticos de las reformas agrarias de redistribución de tierras.
- La titulación y el saneamiento legal de tierras sigue siendo una prioridad frente a políticas agrarias que no pretenden fortalecer la propiedad en manos de familias campesinas y de población indígena. En algunos países (como en el caso de Honduras) los beneficiarios de medidas de reforma agraria recibieron tierras mediante garantías ocupacionales, pero esto no se complementó con la titulación y los otorgamientos definitivos. Ahora ocurre que estas tierras son reclamadas por antiguos (verdaderos o supuestos) dueños. Cabe mencionar que la desinformación respecto a la titulación y al proceso de su aplicación y el alto costo de obtención de la documentación requerida, son otros factores que impiden la obtención de títulos saneados y actualizados.
- A pesar de la alta participación de la mujer en la producción agrícola y su papel clave para la alimentación de la familia, hay que constatar que las mujeres campesinas no

gozan de igualdad de oportunidades para acceder a la tierra. Esta exclusión de las mujeres se refleja en el bajo porcentaje de ellas que tiene acceso a la tierra y seguridad sobre su tenencia (por ejemplo: Guatemala 6,6 %, Nicaragua 10 %). La igualdad de las mujeres está reconocida en convenios del derecho internacional y en las legislaciones nacionales. Existen modelos que posibilitan por ejemplo el otorgamiento conjunto de tierra a parejas y el registro de la propiedad a nombre de ambos. No obstante, las mujeres son sujetos menos favorecidos por las políticas agrarias y en la práctica sigue siendo difícil implementar disposiciones y conceptos legales. El establecimiento de políticas diferenciadas y la utilización de instrumentos que favorezcan una implementación eficaz parecen indispensables.

- En algunos casos se violan los derechos de acceso a la tierra y se desacreditan los esfuerzos por hacer reformas, porque los intereses especulativos vuelven atractiva la ocupación de tierras. En tales casos las tierras no se ocupan para cultivarlas sino para venderlas más tarde con ganancia. A veces se trata de familias aisladas, que participan en la ocupación de tierras (de pequeños productores), a veces de acciones concretas de especuladores.
- La enorme presión sobre el recurso tierra, la promoción de la producción para la exportación agrícola (por ej. cultivo de soja en grandes superficies en Brasil, tala de bosques para exportar madera y favorecer la ganadería extensiva), así como los modelos de aprovechamiento de la tierra de los pequeños productores y de las cooperativas agrícolas (tumba y quema -"campo limpio = campo rentable"-, ampliación de la ganadería, uso inadecuado de laderas, fertilizantes químicos en lugar de abonos orgánicos etc.) han conducido a una pérdida masiva de los bosques y a una degradación ecológica de los recursos naturales. El rendimiento de los suelos es cada vez menor y faltan perspectivas para una producción sostenible y rentable. Por un lado se pierden tierras fértiles, por el otro las familias abandonan o venden sus tierras porque no saben cómo satisfacer las necesidades con sus propios recursos.
- ¿Cómo pueden los afectados aprovechar la tierra por sus propios medios y en forma sostenible? Los ideales que orientan la política de aprovechamiento de los espacios rurales siguen siendo el latifundio y la exportación agrícola. Modelos para el aprovechamiento sostenible de los territorios indígenas y predios de pequeños productores así como para la revitalización de la economía local están muy poco difundidos y no forman parte de políticas económicas agrarias. La autogestión de grupos y comunidades organizadas se ve muchas veces amenazada por una fuerte dependencia de actores externos, ONGs, iglesias y partidos.
- Para lograr reformas agrarias y mayor justicia en el ámbito rural es indispensable que los afectados mismos ejerzan influencia desde las bases. Así y todo, hoy día resulta impensable llevar a cabo cambios profundos que no respondan a una solución negociada. Por tal razón es necesario encontrar caminos para evitar o superar los conflictos tradicionales y así crear espacios que sean propicios para la negociación y el aprendizaje social.

3. El problema de la tierra en el trabajo de Misereor

3.1 Ideas directrices en la política de promoción de Misereor

3.1.1 Derecho a la alimentación

En el artículo 11 del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales de 1966 se fija el derecho humano a la alimentación y en el comentario N° 12 de la Comisión de la ONU sobre los DESC se lo especifica. En dicha interpretación queda claro que cada Estado signatario del Pacto está obligado por el Derecho Internacional a aprovechar sus posibilidades "hasta el máximo de los recursos de que disponga" (Art. 2 del Pacto ESC) para desarrollar y poner en práctica programas que coloquen a todos los hombres en condiciones de alimentarse por sí mismos. Esto se refiere tanto al acceso a recursos para la producción de alimentos (tierra, agua, semillas, conocimientos, capital), como al acceso sin discriminación al mercado de trabajo, a fin de ganar el dinero necesario para la adquisición de alimentos. En el contexto de América Latina la discriminación de los pueblos indígenas y de las mujeres en el ejercicio de sus derechos a la alimentación merece una atención especial.⁴

De acuerdo al Derecho Internacional el Estado tiene el deber de garantizar el acceso a la tierra, como importante recurso de producción, en tres niveles:

- (1) deber de respeto (en el sentido de propia responsabilidad): impone a los Estados la obligación de no interferir en el ejercicio del derecho a la alimentación, no impedir el acceso a los recursos que permitan una alimentación adecuada: evitar desalojos y traslados (por ej. mediante la construcción de obras públicas) o por lo menos pagar una indemnización, reconocer los derechos de los pueblos indígenas a sus territorios originales de acuerdo a la convención 169 de la OIT, no restringir los derechos de paso de los pastores, etc.;
- (2) deber de protección (contra abusos de terceros, por ejemplo de actores privados): adoptar medidas para evitar que terceros (tales como empresas o particulares) violen el derecho a una alimentación adecuada: desarrollar una legislación que proteja la propiedad rural y regule los contratos de arrendamiento, desarrollar una política agraria que apoye a los pequeños y muy pequeños productores, asegurar legalmente los derechos de las comunidades indígenas a sus territorios tradicionales y los derechos de los pastores, garantizar a las mujeres el acceso a la tierra etc.;
- (3) deber de garantía: adelantar actividades para fortalecer el acceso y la utilización de los recursos y medios, para que la población realice su derecho a una alimentación adecuada: aplicar reformas agrarias que pongan tierras a disposición de pequeños productores o campesinos sin tierras, promover reformas sostenibles para el aprovechamiento de la tierra, desarrollar programas agrícolas (asesoría, financiación, comercialización) que fortalezcan a los campesinos, por medio de

⁴ Ver el amplio documento de Misereor: "Derechos humanos en el trabajo de desarrollo de la Iglesia", Aachen 2004.

legislación facilitar a las mujeres el acceso a la tierra y terminar con la tradicional discriminación femenina.

3.1.2 Soberanía alimentaria

Mientras que la idea de seguridad alimentaria pone énfasis en el adecuado abastecimiento de la población con alimentos, el concepto de soberanía alimentaria (introducido en el debate sobre seguridad alimentaria y agricultura por la organización campesina "La Vía Campesina") integra el derecho de los pueblos o países a definir políticas agrícolas y alimentarias propias, que correspondan a sus particularidades ecológicas, sociales, económicas y culturales. La soberanía alimentaria destaca también el derecho de las familias campesinas a producir suficientes alimentos por sí mismas. Sin embargo, en muchos países esta soberanía es socavada por políticas nacionales e internacionales.

A nivel internacional los desafíos consisten en examinar y eventualmente reformar convenciones de la ONU y reglas del comercio internacional para proteger la soberanía alimentaria, sobre todo de países pobres. Asimismo, la ampliación del comercio justo puede impulsar la producción campesina y sus posibilidades de desarrollo en el tercer mundo.

Naturalmente, también a nivel nacional los países del Sur cuentan con instrumentos políticos para asegurar la existencia de la economía rural campesina. Por un lado debería otorgarse gran significación a los pequeños productores en el logro de la seguridad alimentaria nacional. Por el otro, la política agraria nacional debería brindar las condiciones político-económicas para ello necesarias (política de precios para los alimentos básicos, asesoría agrícola adaptada a los pequeños productores etc.).

3.1.3 Agricultura sostenible

Las experiencias de los últimos años con proyectos de reformas agrarias subrayan la urgencia de relacionar el acceso a la tierra con el aprovechamiento sostenible del suelo. En la práctica, sin embargo, la aplicación de conceptos de agricultura sostenible es muchas veces más difícil que el acceso a las tierras. En parte esto se debe a la falta de una política agraria equilibrada, con los correspondientes instrumentos de promoción para familias campesinas. Pero sin duda a esto se añaden también debilidades conceptuales dentro de los proyectos, tanto en aspectos técnicos como sociales.

Contrariamente a lo que postulan los modelos "modernos" de agricultura, basados en la concentración, mecanización, uso de productos químicos y biotecnología, la agricultura sostenible de los pequeños productores tiene un enorme potencial de desarrollo.

Los métodos de la agricultura sostenible se apoyan fundamentalmente en los recursos locales:

- Conservación de la fertilidad del suelo mediante cultivos sucesivos y cultivos intermedios fijadores de nitrógeno,
- Uso de "residuos" orgánicos como fertilizantes (para lograr un ciclo de nutrientes),
- Mantenimiento y desarrollo de especies tradicionales reconocidas y de la variedad de plantas útiles,
- Diversificación de cultivos (para disminuir los riesgos) y manejo del predio como sistema,

- Mantenimiento de los recursos genéticos en poder de los campesinos (farmers'rights) y
- Promoción del intercambio de experiencias, creatividad y autoiniciativa.

En la mayoría de los países del Sur los pequeños predios familiares aseguran la producción de alimentos básicos, óptimamente adaptados a las condiciones naturales y culturales de sus regiones. Estos predios (pequeños y muy pequeños) son productivos y eficientes, se caracterizan por una gran diversificación de cultivos y un respetable rendimiento. Asimismo, la intensidad del trabajo requiere gran cantidad de mano de obra.⁵

En general, la agricultura sostenible campesina genera impulsos positivos para el desarrollo descentralizado del ámbito rural. Esto se nota en primer lugar en el mejoramiento de la infraestructura, especialmente de la red de caminos, así como en la revitalización de los mercados rurales. Asimismo, paulatinamente surge una nueva conciencia social y política de la población, que puede ser estimulada a través de asesoría externa y educación de adultos, pero que en última instancia depende del valor e iniciativa propia de los involucrados. En sistemas de aprovechamiento sostenible del suelo se fortalecen las bases para mejorar el sentimiento de autoestima de las personas y fortalecer sus propias competencias. Cada progreso en dirección a la autonomía, aún cuando sea muy pequeño, constituye para ellas un acontecimiento positivo, que las motiva en la búsqueda de soluciones adecuadas.

3.1.4 Reducción de la pobreza a través de reformas agrarias

En principio para Misereor vale el criterio y objetivo de que aquel que cultiva la tierra, también debe poseerla. Sólo así se puede garantizar responsabilidad y sostenibilidad de su parte. Por cierto, los procesos de reforma agraria sólo apoyan conceptos de reducción de la pobreza si estos incluyen el acceso de los involucrados a la tierra y a otros recursos productivos (especialmente agua, bosques, semillas y conocimientos), garantizan las condiciones del Estado de derecho y la seguridad legal de individuos y comunidades, son controlados por organizaciones rurales, tienen como objetivo el uso sostenible de los recursos naturales y están integrados en una política agraria y comercial coherente.

Numerosos ejemplos de reformas agrarias, por ejemplo en China, Japón, Taiwan, Corea del Sur y Cuba han mostrado que la puesta a disposición de tierras fértiles a familias sin o con pocas tierras, unido a la disolución simultánea de las oligarquías rurales, ha llevado a una reducción de la pobreza y a mayor bienestar. Ejemplos menos exitosos, como en el caso de México y Brasil, que son usados como argumento contra las reformas rurales, sólo muestran que el éxito de tales reformas depende de la voluntad política de efectuar cambios sociales.

Los modelos de reforma agraria basados en el mercado, promocionados por el Banco Mundial (por ej. en Brasil, África del Sur, Honduras), tampoco pudieron contribuir a una distribución sostenible y justa de las tierras. Según este modelo, la transferencia de tierras no se da por el camino de la expropiación estatal (e indemnización) sino a través de mercados inmobiliarios libres. Las tierras ofrecidas a la venta no pueden ser adquiridas sin la toma de créditos. De esta forma los campesinos se endeudan, corriendo peligro de que

⁵ Peter Rosset, www.foodfirst.org

por falta de solvencia pierdan sus propiedades. Por esta razón los más débiles (en sentido económico) no tienen prácticamente acceso a los programas y aún en casos en que el primer paso resulta, falta sobre todo una asesoría paralela a largo plazo, que ponga el acento en aspectos agrícolas y administrativos.

Además de que las reformas agrarias estatales pueden asegurar la existencia de las familias campesinas, numerosos aspectos de tipo económico muestran la conveniencia de tales reformas. Para muchos países del Sur el desarrollo del sector agrícola constituye una condición indispensable para el desarrollo económico general. Por lo general es más barato crear puestos de trabajo en la agricultura que en la industria. La necesidad de mano de obra de los pequeños predios agrícolas disminuye el éxodo rural y evita los consecuentes problemas en las ciudades. La seguridad alimentaria constituye un mejoramiento de la salud popular en general y una disminución de la mortalidad infantil. Y la generación de ingresos a nivel rural fortalece los ciclos locales del mercado. No por último, debido a los controles comunales los pequeños predios producen por lo general de forma socialmente responsable y compatible con el medio ambiente, mientras que las grandes empresas industriales frecuentemente transfieren a la sociedad los gastos sociales y ecológicos de su producción.

3.1.5 Organización y poder de negociación

En la mayoría de los países en desarrollo la falta de poder y de derechos de la población pobre es una realidad que no se puede negar. Por otra parte, la experiencia muestra que el acceso de los pobres a los recursos estratégicos necesarios para el desarrollo sólo puede asegurarse sobre la base de estructuras democráticas y posibilidades de participación y que los pobres mismos deben luchar por conseguirlos. Siempre y cuando la violencia y la opresión no den lugar a un clima de miedo y paralización, sigue habiendo capacidad política de negociación. Pero ésta no se da si no existen agrupaciones sociales que persigan objetivos comunes y puedan ejercer la necesaria presión en todos los niveles políticos involucrados. Grupos organizados pueden hacer oír mejor sus problemas, lograr acceso a informaciones y dar mayor peso a su opinión. El grupo brinda respaldo y apoyo moral.

3.2 Proyectos, estrategias y trabajo de lobby para América Latina

3.2.1 Proyectos y política de promoción

En el trabajo de proyectos y en el diálogo con las contrapartes el problema de la tierra ha jugado siempre un papel importante. Pero en general, el foco se centra en el tipo de grupo destinatario (por ejemplo pueblos indígenas) y sus problemas específicos. El consecuente enfoque del trabajo de acuerdo a la problemática de tales grupos, hace que sólo hayan pocos proyectos con un acento exclusivo en la cuestión del acceso a la tierra o el aseguramiento de la misma.

Los motivos que determinan este escaso número de "proyectos referentes a la tierra" son muy complejos y variados y no pueden ser explicitados aquí suficientemente. En general en la mayoría de los países latinoamericanos el reclamo de reformas agrarias fue y sigue siendo un tema conflictivo. La resistencia de las fuerzas económicas y políticas dominantes contra los procesos de redistribución territorial sigue siendo considerable.

Personas y organizaciones que trabajan activamente por imponer reformas corren un gran riesgo. Muchos están dispuestos a asumir el mismo, otros, por motivos entendibles, no. Y hay terceros que no quieren pagar el precio político de tomar una posición al respecto o que apoyan su trabajo más bien en experiencias de naturaleza pedagógica o técnica.

No obstante, se puede decir que en la mayoría de las estrategias de acción que Misereor aplica en los diferentes países y muy especialmente en la política de desarrollo rural de nuestro Departamento de América Latina, la cuestión de la tierra constituye un problema prioritario⁶. En la mayor parte de los países latinoamericanos se pueden mencionar proyectos específicos al respecto:

- Brasil juega un papel muy importante. Desde hace muchos años la cooperación de Misereor se centra en la Comissão Pastoral da Terra (CPT). Desde 1973 la Conferencia Episcopal brasileña con su Consejo Indigenista Misionero (CIMI) acompaña a los pueblos indígenas en la defensa de sus derechos legítimos, sobre todo de sus derechos a la tierra.
- En Paraguay, principalmente en los años 80 tuvieron gran importancia proyectos de legalización de las tierras indígenas. Casi el 50 % del presupuesto destinado a Paraguay se destinó a proyectos de la Pastoral Indígena (Coordinadora Nacional de la Pastoral Indígena – CONAPI). Hoy día se realizan pequeños proyectos con movimientos de las bases y con cooperativas, que apuntan a asegurar la tenencia de la tierra, tanto para grupos indígenas como para familias campesinas.
- En Argentina, a través de sucesivos proyectos de asesoría jurídica, se ha focalizado la cooperación en el acompañamiento de los pueblos indígenas en la defensa de sus derechos, especialmente el referido a la tierra (ENDEPA - Equipo Nacional de Pastoral Aborigen).
- En los últimos años las organizaciones de comunidades negras así como la iglesia colombiana se ha esforzado, con apoyo de Misereor, por la legalización de los títulos colectivos de propiedad de los afrocolombianos. El apoyo a desplazados o la reintegración a sus lugares de origen constituye otra importante área de trabajo dentro de Colombia.
- En Guatemala, ya en los años 70 se financiaron exitosamente proyectos de asentamientos destinados a grupos indígenas y campesinos. En los años 90 y en situaciones especiales de conflicto se han promocionado algunos proyectos de tenencia de la tierra para comunidades maya.
- Tanto en Guatemala como en Honduras se apoya el trabajo de la Pastoral Nacional de la tierra.

⁶ El Departamento de América Latina de Misereor ha formulado su política de promoción en diferentes documentos: Estrategia para promover un desarrollo rural sostenible en América Latina, 2002, Política de cooperación de Misereor en el sector de desarrollo rural en Centroamérica, 2000, Politique de cooperation de Misereor dans le secteur du développement rural en Haiti, 2001.

- En la República Dominicana cuatro contrapartes de Misereor desarrollan programas para la obtención de títulos de tierras (LEMBA, CEPROS, Grupo Ambiental Habitat, CEDAIL).
- En Bolivia se realizan pequeños proyectos con movimientos indígenas para asegurar sus tierras.
- En Ecuador Misereor apoya desde hace años el proyecto FEPP, de aseguramiento de tierras y obtención de títulos de propiedad.

3.2.2 Trabajo político de Misereor respecto a cuestiones agrarias y al problema de la tierra

El trabajo de lobby de Misereor tiene como objetivo incidir en la política del gobierno alemán y de la Unión Europea, así como de organizaciones internacionales. En los últimos años, temas tales como TRIPS, patentes genéticas, ingeniería genética y la política de la Organización Mundial de Comercio han jugado un rol muy importante en nuestro trabajo. Especialmente la cuestión del acceso a los recursos productivos ha constituido un tema relevante en relación a la ingeniería genética.

Entre nuestras actividades políticas en el área de tenencia de la tierra, podemos mencionar las siguientes:

- Colaboración en un grupo de ONGs alemanas, que tiene como objetivo integrar más coherentemente la justicia internacional, la orientación a los derechos humanos y la sostenibilidad económica, ecológica y social dentro de la política agraria y de desarrollo, así como en las relaciones agrarias internacionales.
- Participación en el debate de las ONGs alemanas respecto a la puesta en práctica del derecho a la alimentación y apoyo al correspondiente trabajo de lobby ante el gobierno alemán.
- Apoyo a las campañas de reforma agraria de FIAN Internacional y de la organización campesina "La Vía campesina".
- Apoyo al trabajo internacional de lobby de determinadas contrapartes respecto a cuestiones agrícolas y de tenencia de la tierra, por ejemplo en la preparación y acompañamiento de viajes de delegaciones con el propósito de presentar sus preocupaciones y propuestas alternativas a gobiernos europeos y de la UE.

3.3 Orientaciones y desafíos futuros para Misereor y sus organizaciones contrapartes

- La existencia innegable de conflictos no solucionados y cada vez más agudos respecto al acceso a los recursos requiere de Misereor un mayor compromiso y un trabajo específico sobre el tema tierra (inclusive territorios indígenas, acceso a los bosques y al agua) en América Latina. En este sentido no se trata sólo de apoyar mayor número de proyectos, sino de identificar y fomentar iniciativas (además de las locales) que generen mayor incidencia política y contribuyan a una solución general del tema tierra.
- Los conceptos y acciones políticas que apunten a reformas y cambios y la experiencia y competencia técnica respecto a cuestiones agrícolas y de medio

ambiente deben unirse y complementarse. En otras palabras, es necesario conciliar conceptos "políticos" y "técnicos". Entre otras cosas, dependerá de la concertación de las iniciativas y capacidades de los diferentes actores y grupos, el que todo se reduzca a unos pocos éxitos individuales, en proyectos aislados, o que a largo plazo se elaboren e implementen conceptos técnicamente fundamentados y acordados con los involucrados mismos para llevar a cabo reformas agrarias amplias. Para eso es indispensable (y debe fomentarse) la cooperación entre los diferentes actores sociales, la formación de alianzas etc. El diálogo con las contrapartes apunta al esclarecimiento de una serie de preguntas: ¿Qué tipo de agricultura, qué reforma agraria y qué política agraria deseamos? ¿Cómo podemos lograr un consenso social adecuado respecto al problema de la tierra?

- En general los progresos a lograr en la solución del problema de la tierra dependen de la comunicación y cooperación entre diferentes instituciones y grupos de la sociedad. Esto vale para la cooperación dentro de los países mismos, como para la incidencia en la política internacional. Sin la cooperación de movimientos sociales y de organizaciones campesinas con instituciones especializadas y sin una incidencia conjunta de las organizaciones más allá de las fronteras nacionales, será muy difícil lograr progresos reales. En este sentido es imprescindible el fomento del intercambio y la creación de redes, así como la promoción de acciones complementarias y del espíritu de cooperación.
- No existe un acceso seguro a la tierra⁷, si éste no está garantizado económica y ecológicamente por un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. La lucha por el derecho de acceso a la tierra carece de legitimación, si no se logra demostrar que dicho acceso brinda un aporte imprescindible y sostenible a la eliminación del hambre y la pobreza. Este desafío se vuelve especialmente concreto en aquellos lugares, donde los favorecidos por reformas agrarias o pequeños productores "normales" desisten de sus ideales y abandonan sus tierras. Por un lado habría que profundizar por tanto los conocimientos e ideas respecto al tema, por el otro muchas contrapartes y Misereor mismo deberían evaluar su valioso caudal de experiencias concretas y brindar un aporte específico a la solución del problema de la tierra.
- Se nos presenta así la tarea concreta de trabajar con nuestras contrapartes por una nueva visión de la agricultura y del desarrollo rural, que no apunte a la cantidad y a los monocultivos sino a la diversidad y riqueza de especies, que no sólo aumente la producción sino que ofrezca todo el año alimentos saludables, que no brinde espacios de acción sólo a las grandes y medianas empresas sino también a las pequeñas, que no fomente solamente la importación sino la soberanía alimentaria, que respete a los medianos y pequeños productores, a los sin tierras y arrendatarios, a los nuevos colonos y a los pueblos indígenas y que les posibilite condiciones humanas de vida.

⁷ Al respecto recalcamos nuevamente que la consideración del problema "tierra" en forma aislada no es suficiente. Las temáticas: agua, bosques y pastos, propiedad y derechos de usufructo deben ser también incluidas.

- El futuro de los campos y la existencia de las familias y comunidades campesinas e indígenas no dependen solamente de un mayor y asegurado acceso a recursos y a la reorganización de la producción agrícola. La discusión sobre la reforma agraria y una nueva visión de la vida en el campo tiene que evitar el equiparar el desarrollo rural con la acumulación, la industrialización y el consumo. Se trata de diseñar políticas, estrategias y propuestas de desarrollo rural que lleven a crear posibilidades y alternativas de vida en el campo, que constituyan verdaderas opciones y tengan futuro. Si no se intenta animadamente lograr un equilibrio entre las necesidades económicas, sociales y ecológicas, ningún esfuerzo de desarrollo puramente económico tendrá una base duradera.
- Es necesario e abordar con mayor profundidad el nuevo protagonismo de las organizaciones indígenas y rurales en la defensa de sus tierras, territorios y del medio ambiente. El fortalecimiento de las organizaciones tiene que crear condiciones para la consolidación de este sector como referente relevante y como interlocutor a nivel local, regional y nacional.
- El énfasis puesto en la perspectiva de los derechos humanos (especialmente el derecho a la alimentación, del cual se desprende el derecho a la tierra) incluye el apoyo a proyectos específicos y/o la cooperación de las contrapartes de Misereor con otras organizaciones, que trabajen en forma complementaria y profesional por los derechos humanos. Habría que evaluar y considerar la posibilidad de rescatar el tema de la reforma agraria y del desarrollo rural desde la perspectiva de los DESC (derechos económicos, sociales y culturales). Una perspectiva de derechos humanos en el acceso a la tierra debe poner el foco de atención en los grupos más vulnerables, entre ellos las mujeres y los pueblos indígenas. Las legislaciones nacionales y el derecho internacional constituyen un instrumental que en muchos casos podría utilizarse de forma más eficaz, si se aprovechara y ampliara la correspondiente competencia profesional.
- Dentro de Misereor el debate sobre la relación entre trabajo por los derechos humanos y trabajo de desarrollo todavía está en sus comienzos. Cabe preguntarse cómo integrar el derecho a la alimentación desde la perspectiva del trabajo de desarrollo de una institución eclesial, en el trabajo concreto.
- A través de proyectos concretos Misereor ofrece la posibilidad de financiar actividades y programas sobre el derecho a la alimentación. Asimismo, a través del trabajo de lobby y de solidaridad de Misereor se puede apoyar a organizaciones contrapartes. Ejemplos al respecto son: apoyo a campañas de organizaciones contrapartes en el marco del trabajo de sensibilización de Misereor dentro Alemania, preparación de contactos con partidos políticos, con los gobiernos y con la Unión Europea, apoyo en la elaboración y presentación de informes paralelos al comité de las Naciones Unidas para los derechos económicos, sociales y culturales etc.
- El trabajo de lobby y las campañas relacionadas al derecho a la alimentación dentro de Alemania y a nivel internacional son realizadas especialmente por FIAN. Misereor reconoce la competencia especial de FIAN respecto al derecho a la alimentación, apoya su trabajo y sigue estando interesada en una coordinación y cooperación fructífera.

- Los problemas relacionados a los recursos constituyen un desafío especial para el trabajo por la paz y resolución de conflictos. Además de la promoción de proyectos en esta área, cada vez es más necesario acumular experiencias, promover el intercambio de información y ayudar en la búsqueda de contactos.
- Hasta el momento la directa cooperación con grupos de autoayuda (por ej. movimientos sociales, cooperativas, pueblos indígenas) constituye más bien una excepción. Sería deseable que esto cambie, dado que los grupos mencionados tienen un genuino interés en el tema y disponen de un claro mandato al respecto.
- Tanto en la política de cooperación como también en los proyectos sería muy útil una consideración diferenciada de los diferentes grupos. Campesinos sin tierras, pequeños productores y arrendatarios con muy variadas condiciones o pueblos indígenas se ven afectados de formas muy diferentes por los conflictos de la tierra. Asimismo, una perspectiva de género permitiría enfocar más específicamente las exclusiones y discriminaciones a las cuales muchas veces están sometidas las mujeres. La creciente competencia entre dichas personas o grupos respecto a la tierra, requiere enfoques y soluciones que no se concentren solamente en el grupo destinatario del proyecto, sino que consideren en general las dinámicas que inciden en un espacio determinado.

ANEXO 1

ÁFRICA

Aspectos específicos del problema de la tierra

En la mayoría de los países africanos más de la mitad de la población (70 %) vive de la agricultura⁸. Y tanto hoy como en el pasado, la mayor parte de los pobres reside en el ámbito rural. Por tal razón, el acceso a la tierra y el aprovechamiento de los recursos naturales constituye para todos, especialmente para los pobres, una base imprescindible de existencia.

Mientras que en África occidental y en muchos lugares de África oriental y del sur predominan sistemas de uso del suelo basados en el cultivo permanente del mismo (salvo pausas para barbecho), la agricultura migratoria sólo se practica en regiones con muy poca densidad de población (por ejemplo en África Central). Por otra parte, en las zonas áridas y marginales del continente, también la ganadería migratoria representa una importante forma de aprovechamiento del suelo.

En algunas regiones ya en la época precolonial se pasó a un cultivo permanente del suelo, como por ejemplo en el valle del Río Senegal (Senegal), en Ashanti (Ghana) y en la zona de los grandes lagos. En la época colonial muchos países introdujeron una agricultura orientada a la exportación, en parte en plantaciones (por ejemplo en la Costa de Marfil), u otorgando contratos a empresas de pequeños productores (maní y algodón en Senegal, Mali, Burkina Faso). En el marco del proceso de colonización del sur de África (República de África del Sur, Namibia, Zimbabwe) y Kenia, se establecieron colonias en las cuales se implementó una agricultura europea, en parte altamente mecanizada y basada intensamente en la disponibilidad de capital.

Por lo general en África coexisten sistemas tradicionales o indígenas de derecho territorial⁹ junto a legislaciones estatales modernas. En muchos países este pluralismo jurídico se manifiesta en la incapacidad del Estado para aplicar a nivel local el derecho que él mismo ha decretado, con lo cual crece la inseguridad legal. Con frecuencia el derecho local predomina sobre el derecho estatal y demuestra ser notoriamente flexible y adaptable.

Todavía hoy, en la mayoría de las regiones de África la responsabilidad espiritual por la tierra está unida a un grupo y/o al ejercicio de una determinada función. No obstante, la adjudicación de las tierras se efectúa por lo general a través del grupo familiar. Dentro de estos grupos la tierra es heredable, pero no en el sentido de una propiedad a libre y completa disposición. Si intereses superiores lo requieren, el jefe de la familia puede reclamar ajustes y compensaciones en cuanto al acceso y aprovechamiento de la tierra.

Con la creciente escasez de tierras y el desmonte de las mismas se han intensificado formas de propiedad individual y familiar. Por lo general existe una presión sobre la familia o grupo social para que en caso de necesidad posibilite a los miembros el acceso a tierras. Bosques, praderas, etc. son considerados bienes comunitarios. Derechos de

⁸ Comp.: Archivo Munzinger

⁹ Dada la enorme variedad de grupos étnicos y lingüísticos y la existencia de diferentes estructuras de tipo colonial, la consideración de los derechos de acceso y aprovechamiento de la tierra en el continente africano sólo puede efectuarse de forma muy global.

usufructo compartidos y simultáneos dentro del grupo familiar, de la comunidad o entre grupos específicos (campesinos, ganaderos) son algo habitual.

Si bien los derechos de usufructo del suelo son aprovechados o dados en herencia dentro del grupo familiar general o incluso dentro del núcleo más íntimo de la familia, aún existen diferencias importantes respecto al derecho de propiedad privada.¹⁰ Tierras sin usar o mal usadas vuelven con frecuencia a manos de la comunidad o del grupo familiar. Debido al carácter espiritual de la tierra, una enajenación perdurable de la misma (como sería en el caso de venta) no es compatible con el concepto de derecho territorial africano. La tierra es definida sobre todo como un bien social. Una exclusión de las personas necesitadas (por ej. de emigrantes) es por tanto difícil y poco común y la presión creciente sobre el recurso "tierra" puede llevar a conflictos. Es de destacar la estrecha relación del grupo con su tierra (el lugar de los antepasados). La tierra brinda identidad y muestra las raíces histórico-culturales de un grupo.

En el marco de las medidas de ajuste estructural y bajo el supuesto de que las formas africanas tradicionales de uso del suelo son menos productivas que las de orientación occidental y europea, en el último tiempo el Banco Mundial ha ejercido presión sobre muchos países para introducir reformas agrarias acordes a los conceptos de propiedad occidentales. En estos últimos la propiedad privada y los títulos de propiedad registrados en catastro son considerados condición de partida para el desarrollo rural y económico general. De acuerdo a estos argumentos, solamente la tenencia segura de la tierra puede motivar suficientemente para efectuar inversiones y con ello aumentar la producción y la productividad. Sólo el que cuenta con la garantía de un título de propiedad tiene la posibilidad de acceder a créditos, condición indispensable para efectuar las inversiones técnicas necesarias. Los siguientes números muestran claramente la escasa significación de que gozan los derechos de propiedad en este continente: En la actualidad entre el 0,5 % y el 4 % de las tierras¹¹ de África están definidas jurídicamente como propiedad privada. En algunas regiones (por ej. Kenia, Lomé/Togo) la tendencia es incluso regresiva.

Además de la fracasada reforma agraria basada en el mercado, efectuada en la República de Sudáfrica, son dignas de mención la reforma del derecho territorial en Senegal (que considera expresamente los títulos tradicionales de propiedad), el proceso de elaboración de una reforma del derecho territorial en Mozambique (orientado a la participación) y las legislaciones sobre derechos pastorales de usufructo de Mauretania y Mali.

Nuevas investigaciones¹² muestran que los sistemas de derecho territorial existentes crean las condiciones necesarias para un aprovechamiento productivo de las tierras. Su capacidad de adaptarse a las cambiantes condiciones del contexto es especialmente favorable. Los intentos de legalizar los derechos de propiedad de las tierras con ayuda de títulos de propiedad y catastros, con frecuencia sólo han favorecido los planes de las elites intelectuales y de poder, en sus intentos de apropiarse de tierras en lugares favorables.¹³

¹⁰ Entendido aquí en el sentido del Derecho Romano, que incluye el derecho al uso, abuso y enajenación.

¹¹ Comp.: Le Roy, Octubre 2002.

¹² Comp.: Camilla Toulmin et al (IIED), 2000, Londres.

¹³ Por ejemplo en Nigeria, durante los años de la dictadura militar, los militares se hicieron dar contratos de arrendamiento por muchos años para grandes propiedades rurales. Las condiciones al respecto fueron en parte logradas través del decreto de 1978 – 'Land Use Decree', emitido durante un período de gobierno militar, que transfería todas las propiedades rurales al Estado. En Mali, por el contrario, la reforma del derecho de suelo no reconoce los derechos tradicionales de propiedad y usufructo. Solamente con el registro de catastro

Por el contrario, las comunidades y campesinos difícilmente sacan provecho de estos procesos y con frecuencia se convierten en los perdedores o defraudados. El cambio de carácter de los derechos de propiedad y usufructo, que de ser bienes sociales no vendibles han pasado a convertirse en mercancías comerciales, abre posibilidades a la corrupción y a la especulación y encierra un gran potencial conflictivo dentro de la comunidad.

Dentro del marco de la prevención de conflictos es de destacar, que en los procesos de reforma agraria es necesaria la participación de la sociedad civil. Dado que, con frecuencia, el derecho a la tierra está unido al derecho de una comunidad a ejercer el poder sobre una región determinada, los conflictos entre los pobladores originales y los inmigrantes, entre las etnias dominantes y las excluidas del poder etc. son inevitables. Una situación especial se da en las antiguas colonias (Zimbabue, Sudáfrica, Namibia, Kenia), donde debido a la situación real de desigualdad, la reparación de la injusticia sufrida y la realización de reformas agrarias con el foco en la redistribución de las tierras, adquieren una significación especial.

Promoción de proyectos

La cuestión del acceso seguro a la tierra constituye sólo en pocos países (Angola, Kenia, Zimbabue, África del Sur) un tema de importancia explosiva. En el último tiempo muchos otros han llevado a cabo reformas del derecho a la tierra. De cualquier forma, a mediano plazo este tema adquirirá significación en todo el continente, especialmente en el marco de otros intentos de reformas, como la descentralización y democratización o las iniciativas de reducción de la deuda (programa de lucha contra la pobreza – PPME).

De momento sólo en cinco países (Sudáfrica, Kenia, Camerún, Mozambique, Angola) hay proyectos, que trabajan activamente en esta problemática. Entre ellos se destaca África del Sur, con un total de cuatro proyectos, que se ocupan del problema de la tierra. Fundamentalmente en ellos se trata de apoyar a grupos y comunidades de productores rurales en sus esfuerzos por conseguir títulos legales de propiedad para sus tierras, sobre la base de la legislación referente a redistribución de las tierras. En todos los proyectos el aspecto del derecho a la tierra está unido al aspecto de aprovechamiento de la misma, y en este sentido se imparten conocimientos sobre los métodos de la agricultura sostenible.

En Mozambique, en un procedimiento participativo con integrantes estatales y de la sociedad civil, las organizaciones contrapartes de Misereor jugaron un importante papel en la elaboración activa de un nuevo derecho del suelo. El trabajo preparatorio para esclarecer la nueva legislación constituyó un elemento central de la promoción de proyectos de Misereor. Asimismo, en casos de conflictos por el acceso de la población rural a la tierra, se procuró la legalización de tierras ejidales en uso. Correspondiendo a esta idea, en la actualidad se apoya a la población de la Provincia de Manica, para asegurar sus fronteras contra la inmigración y la codicia de agricultores comerciantes provenientes de Simbabue.

En Camerún y Kenia la temática de la tierra es parte integrante del trabajo de desarrollo integral rural. En Angola, desde la aparición de una nueva iniciativa para la legislación del suelo, ha surgido un ardiente debate al respecto. Desde el año 2003, en la sociedad civil se está formando una activa resistencia contra la legislación que abre camino a una

se asegura la propiedad privada de tierras. Esto conduce a que los propietarios de las tierras, tradicionalmente en el rol de fiduciarios, vendan tierras (sobre todo en zonas urbanas marginales) a las elites urbanas.

paulatina privatización de la tierra. Si bien se reconocen los derechos consuetudinarios de la población campesina, no se los considera un motor de desarrollo para el área rural.

Integración de la problemática de la tierra en la estrategia de trabajo

En el marco de las nuevas estrategias de trabajo referentes a "Desarrollo rural" y "Aprovechamiento de la tierra", el Departamento de África de Misereor ha incluido, como importante área de trabajo, la cuestión del acceso seguro a la tierra. Esta temática será considerada en la estrategia de trabajo de cada país, teniendo en cuenta las condiciones específicas de los mismos.

Líneas directrices y desafíos futuros

Crecientes conflictos respecto a la tierra y los recursos, nuevas reformas del derecho territorial y procesos de descentralización, constituyen puntos de partida concretos y brindan posibilidades para el trabajo social y eclesial de las contrapartes de Misereor en las áreas de reforma agraria y derecho al suelo.

Desafíos centrales para Misereor y sus organizaciones colaboradoras:

- ¿Qué marco legal se necesita para proteger y asegurar los derechos al suelo de los pequeños productores? ¿Son de su interés los títulos de propiedad privadas? ¿Ofrecen los derechos de propiedad comunitarios, (por ejemplo a nivel de corporaciones territoriales descentralizadas) suficiente seguridad legal para los usuarios particulares? ¿O es necesario un marco legislativo "global", que ofrezca suficiente espacio de acción a los sistemas tradicionales de derecho territorial, para garantizar mecanismos locales de aseguramiento del acceso a la tierra y manejo de conflictos?
- En África el derecho de suelo se basa por lo general en los modelos europeos. En los mismos los derechos campesinos a la tierra y el aprovechamiento del suelo ocupan un lugar central. Otros derechos de usufructo, como por ejemplo la ganadería migratoria, quedan por lo general excluidos. ¿Cómo se puede tener en cuenta la superposición de derechos de usufructo ("paquete de derechos") en futuras reformas del derecho territorial? ¿Qué mecanismos locales para regular conflictos se deben fortalecer o crear? (Ejemplos positivos: Mali, Mauretania).
- Especialmente en países con una creciente presión a nivel rural, así como en zonas de influencia de ciudades medianamente grandes, se desarrollan mercados informales de tierras (por ej. Benin), incluso sin los requisitos legales necesarios. Tanto con la venta o hipoteca de tierras como garantía para créditos, como con las múltiples modalidades de arrendamiento existentes, surgen formas problemáticas de aprovechamiento del suelo o redistribuciones de las tierras que van en detrimento de los grupos más débiles de la sociedad. Dada la falta de leyes, ¿cómo pueden asegurarse y protegerse los derechos de acceso de los pequeños productores? ¿Cómo pueden fortalecerse los intereses campesinos?
- Si en un país africano se inician reformas del derecho territorial, por lo general se negocian prioritariamente las condiciones para la compra de tierras en ciudades y zonas urbanas (por ejemplo Burkina Faso). De esta forma, frecuentemente la apropiación de tierras por parte de elites urbanas es legitimada a posteriori.

- ¿Cómo se puede detener el llamado "land-grabbing" de las elites urbanas o reglamentarlo de forma más efectiva? ¿Cómo puede protegerse efectivamente a las corporaciones territoriales descentralizadas y sobre todo a los pequeños campesinos contra ello? ¿Qué reglas legislativas principales se requieren?
- El asegurar el acceso al suelo tiene muy poco éxito si las bases legales salvaguardan los derechos tradicionales de los pequeños productores pero no les otorgan ningún rol decisivo en el posterior desarrollo económico del sector agrícola (Ej.: reforma del derecho de suelo en Angola). ¿Cómo se puede fortalecer y hacer efectiva la representación de intereses de los pequeños productores? ¿Cómo debería implementarse el trabajo de lobby y abogacía para que se logren reformas agrarias amplias?
- La realidad de África es muy diferenciada, como para creer que medidas aisladas (como la introducción de la propiedad privada y catastro) sean soluciones adecuadas. Las experiencias de los últimos años han mostrado que muchas reformas no han traído los resultados esperados (Kenia, África del Sur). Es necesario encontrar soluciones que se adapten a las necesidades y problemas nacionales y locales específicos. ¿Cómo pueden las organizaciones contrapartes de Misereor hacer valer su influencia en favor de los grupos destinatarios? ¿Qué pactos y alianzas pueden crearse?
- El considerable potencial conflictivo que existe en algunos países (Costa de Marfil, Nigeria Central) como consecuencia de la inmigración masiva, representa un importante desafío para el futuro manejo de la problemática de acceso al suelo. También los conflictos del derecho del suelo y aprovechamiento de los recursos estratégicos (tierra, agua, bosques) en el marco de conflictos bélicos, constituyen un problema futuro central.

ANEXO 2

ASIA

Aspectos específicos del problema de la tierra

Según datos actuales de la FAO, a nivel mundial la mayoría de las personas que sufren hambre vive en Asia. Se trata de unos 508 millones de personas, respecto a un total de más de 800 millones. Los más afectados son los que no poseen tierras, que con frecuencia ni siquiera alcanzan los ingresos mínimos de un arrendatario o de los trabajadores rurales o temporarios, así como los pequeños productores, que disponen de demasiado poco terreno para alimentar a sus familias. Un estudio realizado en Bangladesh¹⁴ mostró, por ejemplo, que más del 50 % de las familias que no poseen o tienen muy pocas tierras viven en situación de extrema pobreza, mientras que con una propiedad de más de 3 ha el porcentaje de hambrientos es "sólo" del 10 %.

Dados los diferentes contextos socio-culturales, políticos y religiosos de los países asiáticos, un análisis global y generalizador del problema de la tierra no tiene sentido. Por tal razón, a continuación presentamos los aspectos más importantes del tema tomando como base ejemplos seleccionados.

Distribución de la tierra

En algunos países asiáticos, como Japón, Corea del Sur y China, las condiciones de tenencia de la tierra son relativamente justas gracias a reformas agrarias aplicadas exitosamente, mientras que en otros, aún hoy rigen arcaicos sistemas feudales de opresión agrícola, estructuras extremadamente desiguales de distribución de tierras, inseguridad en el arrendamiento de las mismas y condiciones laborales de explotación (ver al respecto "Pobreza y distribución de las tierras"). Debido a la pérdida de tierras como consecuencia del endeudamiento y de la servidumbre de la deuda, esta tendencia se agudiza en forma creciente, viéndose incluso fortalecida en los años 90 por la liberalización económica. Según estimaciones, India pierde anualmente el 1,3 % de su crecimiento económico debido a conflictos territoriales aún no resueltos¹⁵, los cuales por lo general son ganados por terratenientes influyentes y antiguos señores feudales.

En muchos países las mujeres son las más afectadas por la falta de acceso a la tierra. Raramente tienen condiciones seguras de arrendamiento de las tierras que trabajan para alimentar a hombres y niños. La exclusión de las mujeres de la propiedad de la tierra se debe, en parte, a restricciones legales. Sin embargo, esta situación refleja en primer lugar hábitos y tradiciones culturales, inclusive disposiciones y prácticas religiosas.

Un estudio realizado en India, Nepal y Tailandia¹⁶ mostró que en estos países menos del 10 % de las mujeres poseen tierras, a pesar de estar comprobado que son las principales garantes de la seguridad alimentaria.

¹⁴ FAO: The State of Food Insecurity in the World 2002, Pag. 9
(www.fao.org/docrep/005/y7352e/y7352e02.htm).

¹⁵ D.C. Wadhwa: Guaranteeing Title to Land. IN: Economic and Political Weekly, Noviembre 23, 2002.

¹⁶ FAO: The State of Food Insecurity in the World 2002, Pag. 12.

Interrelación entre la pobreza y el acceso a tierras de labranza en Asia – Algunos datos numéricos:

- Filipinas: Diez millones de personas trabajan en el sector agrario, apenas el 25 % son propietarios.
- India: Un 2 % de la población posee el 25 % del país (con más de 10 ha cada uno), el 75 % debe contentarse también con un 25 % (menos de 2 ha cada uno) y 43 % de las familias rurales no poseen tierras.
- Paquistán: Alrededor de un millón de campesinos viven por debajo del límite de pobreza, en parte porque les son negados los derechos de propiedad, pese a que sus familias trabajan esos campos desde hace más de 100 años.
- Indonesia: 20 millones de campesinos poseen en promedio media hectárea de tierra.
- Afganistán: En el Afganistán de posguerra las familias campesinas sufren hambre porque más de 724 millones de Km² de tierras están plagados de minas¹⁷.
- Bangladesh: Más del 45 % de la población rural posee menos de un cuarto de hectárea por familia. Más de la mitad de estas familias (con muy pocas o sin tierras) vive en extrema pobreza.

La estrecha relación entre la problemática de la tierra y las normas culturales se vuelve evidente en India, en aquellos que no pertenecen a ninguna casta. Tradicionalmente a ellos no les corresponde ninguna propiedad territorial. Hasta el presente están intensamente sometidos a expulsiones, despojos y discriminaciones.

Como se mencionara anteriormente, reformas agrarias de redistribución son el instrumento más importante para lograr cambios en el reparto de tierras. En lugares donde la sociedad civil y la voluntad política han sido fuertes y los campesinos se han organizado en su lucha por la tierra, la aplicación consecuente de reformas agrarias condujo a una reducción significativa de la pobreza rural¹⁸. Como consecuencia de las nuevas distribuciones, algunas familias (por ejemplo de los estados hindúes de Kerala y Bengala occidental) mejoraron su situación económica y pudieron pagar salarios mayores a los jornaleros y jornaleras sin tierras. Ambos Estados alcanzaron la mayor tasa de crecimiento económico de la India de los años 80. También en China y Vietnam se ha comprobado repetidamente, cuán decisiva es la transferencia de tierras a familias y a individuos para un uso del suelo sostenible y respetuoso del medio ambiente. No sólo aumentó claramente la producción, sino que por primera vez en un siglo se plantaron más árboles de los que se cortaron.

En otras partes de la India y en algunos países del sudeste de Asia, por ejemplo Filipinas, las reformas agrarias no se han aplicado o han tenido dificultades por falta de voluntad política (debido a la influencia que las elites propietarias de tierras ejercen sobre los gobiernos). Otras causas de problemas son la falta de recursos financieros, la corrupción (que impide la aplicación de reformas) y la insuficiente movilización de la sociedad civil (grupos campesinos y ONGs) para constituir un contrapeso a las exitosas estrategias de los poderosos para evitar cambios.

Análisis de la FAO muestran que en países (asiáticos), en los cuales ya en 1980 la distribución de la tierra era más justa, se ha podido combatir el hambre mucho más

¹⁷ Report of the Special Rapporteur of the Commission on Human Rights on the Rights to Food, 2002.

¹⁸ FAO: The State of Food Insecurity in the World 2002, Pag. 11.

rápidamente y que a partir del ámbito rural han surgido impulsos sostenibles para el desarrollo económico general.

Otras áreas que tienen que ver con el acceso y el aprovechamiento de la tierra están reguladas en forma progresista por leyes estatales. Formas explotadoras de arrendamiento y la servidumbre de la deuda están prohibidas en casi todos los países asiáticos. No obstante, por lo general las reformas fracasan por falta de conocimiento de los afectados o incluso del Ejecutivo, así como por falta de lobby en favor de los campesinos y campesinas.

Acceso de los grupos nativos a la tierra

Otro ámbito problemático en los países asiáticos es el acceso de los habitantes originarios a los recursos, sobre todo a tierras y bosques. Hasta ahora ningún país asiático ha ratificado la Convención 169 de la OIT y sólo algunos países reconocen a la población nativa que vive en ellos. En China, por ejemplo, sólo se habla de "minorías", de modo que los grupos nativos no pueden reclamar ningún tipo de derechos especiales. En Filipinas e India los grupos nativos son reconocidos y protegidos especialmente por ley, pero sistemas corruptos y procedimientos muy complicados limitan notoriamente la aplicación de sus derechos. Algunos desarrollos producidos en los últimos tiempos, como por ejemplo legislaciones estatales sobre protección del medio ambiente, la liberalización de los fundamentos legales para el aprovechamiento de los recursos naturales o la nacionalización del bosque, limitan adicionalmente a los nativos para aprovechar por sí mismos su entorno de vida. Este proceso pone en peligro no sólo la base económica sino también la identidad cultural de estos grupos, que por lo general está relacionada directamente a su entorno vital y por tanto al país.

Con frecuencia algunos cambios en la legislación crean espacios de acción para lograr un acceso seguro a la tierra. Algunos ejemplos al respecto:

- En Filipinas la legislación marco acordada en 1998 "Indigenous People's Rights Act" le otorga a los grupos nativos la posibilidad de asegurar sus derechos tradicionales de aprovechamiento de las tierras. Allí se da también la opción de registrar como propietario a una comunidad nativa (communal land title), lo cual posibilita tanto el acceso comunitario a los productos del bosque como su aprovechamiento. No obstante, los procedimientos necesarios son técnicamente complicados, requieren mucho tiempo y los afectados por lo general no los conocen.
- En la India nuevas leyes de comercialización de productos no maderables del bosque, así como de gestión comunitaria del mismo, exigen un aprovechamiento seguro del bosque en favor de la población nativa. No obstante, la aplicación de los derechos de los pobladores originarios, con frecuencia es impedida por la ignorancia o el abuso de poder de las autoridades forestales.

Pérdida de las tierras

En algunos países asiáticos como India, Filipinas y Tailandia la "revolución verde" ha influenciado negativamente la estructura agraria e intensificado las diferencias entre "ricos" y "pobres". Debido a la compra de insumos externos de producción, como fertilizantes, productos agroquímicos y semillas de alto rendimiento, muchas familias de pequeños y muy pequeños productores han caído en el círculo vicioso del endeudamiento y la dependencia de multinacionales agrarias, perdiendo al final sus tierras.

Hoy día, pretenciosos programas económicos en el marco de políticas neoliberales (por ej. la explotación de tesoros natural en Orissa y Bihar, India, o la creación de plantaciones gigantescas en Filipinas) amenazan en forma creciente las bases de vida de las familias productoras y de las comunidades indígenas. Para atraer a inversores extranjeros a los países asiáticos, cada vez se promulgan más leyes, que ponen en peligro las estructuras agrícolas de los pequeños productores (ver el ejemplo actual de Sri Lanka en el cuadro inferior).

Nuevas leyes en Sri Lanka amenazan el derecho a la alimentación de pequeños y muy pequeños productores

Hasta ahora la política territorial de Sri Lanka se orientaba a proteger a los pequeños productores y brindaba un aporte decisivo al aumento de la productividad agrícola y el crecimiento. Bajo presión del Banco Mundial el gobierno aplica desde 2002 un proceso extensivo de liberalización del mercado rural para atraer a inversores privados, con lo cual las bases de vida de aproximadamente 1,8 millones de pequeños productores se ven amenazadas y la concentración de las tierras aumenta.

Datos empíricos¹⁹ de otros países pronostican que el número de personas sin tierras y sin trabajo aumentará, dado que la mayoría de los pequeños productores endeudados no pueden mantener sus tierras y su base de existencia y carecen de fuentes alternativas de ingresos.

Migración

Mientras que las elites urbanas, que influyen en forma decisiva la política, apenas se ocupan del problema de la tenencia de tierras, cada vez más campesinos sin tierras se instalan en los barrios marginales de las grandes ciudades, en busca de nuevas posibilidades de vida. El creciente interés en el recurso "tierra" debido a la globalización y al crecimiento de la población, anula prácticamente todas las posibilidades de los campesinos e indígenas en su lucha por lograr derechos de propiedad y de usufructo seguros.

Promoción de proyectos

Si bien la temática de la tierra presenta en Asia facetas muy variadas, en la mayoría de los países el acceso a la misma es un problema agudo. En forma creciente se observa también la necesidad de efectuar cambios en lugares donde hasta ahora no se cuestionaban en absoluto los derechos de suelo, por ejemplo en los países comunistas.

El mayor grupo de contrapartes de Misereor que trabajan en esta temática se encuentra en Filipinas, en donde también se observa un alto grado de conciencia respecto a la agricultura sostenible, tanto en proyectos rurales integrales como en el trabajo de algunas organizaciones. Contrapartes que trabajan explícitamente en el tema de la tenencia de la tierra son apoyados en las siguientes áreas:

- Ayuda técnica y legal en el reclamo y aseguramiento de los derechos tradicionales de los indígenas respecto a la tierra (dominios ancestrales);
- Lobby, abogacía y asistencia jurídica en el marco de aplicación de la reforma agraria;

¹⁹ Institute for Food and Development Policy, October 2002

- Asesoría, capacitación, acceso a créditos y ayuda en la comercialización para favorecidos por la reforma agraria.

En India, una serie de proyectos se ocupa del tema "tierra". La mayoría se aboca a las cuestiones del acceso a la misma de los habitantes originarios, cuyos derechos tradicionales no son respetados. Otros se orientan especialmente a los grupos dalit, que no han recibido las tierras que les fueran otorgadas en el marco de la reforma agraria. Algunos proyectos se ocupan de hacer valer los títulos de propiedad de campesinos sin tierras en general, mientras que en otros, sobre todo de asesoría y esclarecimiento jurídicos, la problemática de la tierra es una temática entre muchas. En el caso de algunas iniciativas el aspecto tierra es parte componente de un programa.

En Bangladesh Misereor apoya proyectos integrales a favor de minorías étnicas. Medidas al respecto son, por ejemplo, la defensa legal o el volver a comprar las tierras, así como trabajo de lobby, abogacía y entrenamiento en derechos del suelo.

En Indonesia el acceso a la tierra es tarea explícita de diferentes contrapartes. Por un lado se trata de la problemática de la tierra para diferentes grupos campesinos, cuyos derechos no son judicialmente reclamables debido a que existe una legislación poco clara a disposición (estudios, abogacía y entrenamiento sobre redistribución de las tierras, reforma agraria). En Kalimantan, por otra parte, la tala de árboles, la promoción de la economía de plantíos y la explotación de tesoros naturales hacen que para los Dayak (población indígena) el tema tierra está presente muy precariamente. En diferentes proyectos ellos enfocan el tema de la propiedad rural tradicional y se unen para implementar un trabajo de abogacía.

Líneas directrices y desafíos futuros para Misereor

En el trabajo concreto con las contrapartes locales se presentan desafíos:

- En algunos países está dada la base legal para reformas agrarias y adquisición de títulos legales de propiedad, por ejemplo para grupos indígenas y usuarios tradicionales ('tiller'). Sin embargo, falta de voluntad política y un lobby muy débil respecto a los sin tierra, hacen que la puesta en práctica sea muy insuficiente. ¿Cómo se puede ejercer suficiente presión política en las estructuras administrativas locales y nacionales, por ejemplo a través de alianzas y campañas, para que los grupos marginalizados puedan reclamar realmente sus derechos a la tierra?
- No siempre se puede realizar una reforma agraria. Por lo tanto, para los pequeños productores y productoras es necesaria una revisión de la legislación de arrendamiento y la puesta en práctica de las leyes ya existentes, a fin de posibilitar un acceso a la tierra seguro y en condiciones justas. Misereor puede integrar este tema en el diálogo con las contrapartes, sensibilizarlas y dado el caso apoyar su trabajo de lobby y abogacía.
- Entretanto en muchos países asiáticos los títulos de propiedad individuales son vistos con una actitud crítica. Si no existen mecanismos para la reventa de tierras, la propiedad de las mismas encierra el peligro de que en caso de crisis económicas sean cedidas (por ejemplo para la venta directa o como garantía para créditos). Como alternativa algunos grupos indígenas reclaman la propiedad comunitaria de la tierra y grupos campesinos (Indonesia y Tailandia) solicitan títulos comunales de

propiedad, con posibilidad de control por parte de la comunidad. Para las mujeres ésta es con frecuencia la única posibilidad de obtener derechos a la tierra. Cabe preguntarse cómo fortalecer a las contrapartes, para que introduzcan el concepto de los derechos de propiedad colectiva en los debates públicos (incluso como modelo opuesto al del Banco Mundial y a la tendencia a convertir la tierra en una mercancía) y ejerzan influencia en la legislación.

- Una problemática especial del acceso a la tierra en Asia continúan siendo los derechos de acceso y usufructo (sobre todo del bosque) de los grupos indígenas, cuyo status no siempre es reconocido y que con frecuencia no están informados sobre la situación legal. Paralelamente existen fuertes grupos de intereses y redes de acción. Misereor tiene aquí la posibilidad de poner en contacto a las contrapartes y fomentar la participación en redes.
- Por lo general los grupos indígenas están afectados especialmente por la llamada expulsión inducida por el desarrollo, ya sea por la construcción de diques o la explotación de tesoros naturales. En tales casos no son indemnizados o sólo muy poco, y por lo general no obtienen ningún beneficio de los proyectos de desarrollo. Con frecuencia los conflictos en aumento debido al aprovechamiento de los recursos ponen en peligro de muerte a los involucrados. ¿Qué estrategia utilizan los activistas en estas situaciones?
- La cuestión de la propiedad de la tierra está estrechamente unida al aprovechamiento sostenible de la misma. Cada vez más contrapartes abarcan ambos aspectos del tema, a fin de que los involucrados puedan mantener en forma permanente sus tierras y asegurar sus bases de existencia. Es nuestra tarea, en diálogo con nuestras contrapartes, hacer ver esta relación mutua y eventualmente sensibilizarlas para ampliar sus actividades o crear redes con organizaciones que se ocupan de los recursos. Un tercer aspecto debería ser la sensibilización respecto al derecho a la alimentación, a fin de darle una base legal al reclamo de tierras.
- El problema de la tenencia de tierras se presenta no sólo en las áreas rurales. También los pobres de las ciudades necesitan viviendas y acceso a la tierra seguros. En este sentido hay iniciativas para crear alianzas de grupos de intereses rurales y urbanos, que abogan por sus derechos a la tierra. Al respecto debemos reflexionar cómo promover estas iniciativas y el intercambio de informaciones, a fin de fomentar una relación más intensa entre los pobres rurales y urbanos.
- Un nuevo desafío es la consideración de la temática de la tierra en países socialistas o en transformación. Se puede observar que los conflictos por la tierra aumentan y que la concentración de tierras empieza a dominar nuevamente sobre las estructuras de propiedad más justas surgidas después de reformas agrarias. ¿Cómo pueden actuar las contrapartes en estas situaciones políticas, en parte muy difíciles? ¿Qué posibilidades tiene Misereor de promover el intercambio con grupos exitosos de abogacía?