

Las Notas de la C2A

¿Qué políticas de tierras para proporcionar seguridad a la agricultura familiar en Africa¹ ?

Número 24 - Febrero 2016

En un contexto de mayor presión sobre las tierras y los recursos naturales, la formalización (reconocimiento legal y escrito) de los derechos de tenencia es considerado como el medio que hay que privilegiar para una mayor seguridad de la tenencia de la tierra. Es aplicada en el marco de reformas agrarias, más o menos en coherencia con principios definidos en convenciones internacionales como las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra adoptadas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial el 11 de mayo de 2012 tras una amplia concertación con actores de la sociedad civil. ¿Cuál es el balance de las reformas en marcha? ¿Permiten realmente garantizar la seguridad de los derechos de tenencia de los ganaderos y agricultores familiares? Más allá de las declaraciones de intenciones, ¿qué medidas concretas pueden tomar hoy los donantes para apoyar eficazmente el acceso equitativo a la tierra y a los recursos naturales, y alentar a los Estados a promover este tipo de políticas?

4 principios básicos para promover políticas de tierras más incluyentes

Los trabajos más recientes del Comité técnico « Tenencia de la tierra y desarrollo² » demuestran que, a pesar de algunos logros, las políticas de tierras actuales no garantizan suficientemente la seguridad de los ganaderos y los agricultores familiares aunque produzcan más del 70 % de la alimentación mundial, proporcionen más del 60 % del empleo en los países menos avanzados y garanticen una mayor biodiversidad vegetal y animal. Por ello, los miembros de la C2A llaman los donantes internacionales a condicionar el apoyo a las reformas agrarias al menos 4 criterios : 1/ la organización de debates públicos informados y amplios con participación de actores de la sociedad civil. 2/ la ampliación de la oferta de soluciones para garantizar la seguridad, teniendo en cuenta las realidades sociales y la tenencia de la tierra de la agricultura familiar. 3/ la regulación de las inversiones privadas y públicas, y 4/ la creación de un entorno institucional y económico propicio para la inversión dirigida a la agricultura familiar.

Algunas características clave de las políticas de tierras actuales

DESFASE ENTRE LEGISLACIÓN NACIONAL Y PRÁCTICAS LOCALES

Para controlar los territorios, el poder colonial de derecho continental civilista desarrolló una visión exclusiva y privativa de la propiedad de la tierra, basada en la purga del derecho consuetudinario existente y en el monopolio del Estado (sistema de matriculación³). En esta lógica de "creación de la propiedad desde arriba", los derechos sobre la tierra existentes fueron abolidos o transformados en meros derechos de uso, la propiedad privada quedando reservada para los colonos, el Estado y su clientela mediante la entrega de títulos de

propiedad. En los países de Common Law, las instancias consuetudinarias tuvieron mayor reconocimiento por las legislaciones nacionales, pero a menudo, sus derechos de administración de tierras fueron en realidad considerados como derechos de propiedad absolutos. Los complejos sistemas de administración de derechos locales fueron reemplazados por una forma de apropiación privada, produciendo modificaciones profundas relativamente al sistema anterior de administración de tierras.

En el momento de las independencias, algunos Estados conservaron dispositivos coloniales

¹ Esta nota ha sido preparada a partir de un trabajo de capitalización de las reformas en curso en Africa del Oeste y en Madagascar. Las configuraciones políticas, socioeconómicas e institucionales son variables en el resto del continente, pero se observan los mismos problemas de efectividad de las políticas de tierras que en Africa del Oeste y en Madagascar. Las conclusiones de esta nota valen para la totalidad del continente africano y pueden ser instructivas para otros continentes, especialmente Asia del Sureste, donde el principio de reconocimiento del derecho local de las minorías étnicas y de los pequeños campesinos está lejos de ser alcanzado.

² Consultar, en francés, « La formalización de los derechos en los países del Sur » y « El guía de análisis ex ante de los proyectos agrícolas con influencia sobre la tenencia de la tierra ».

³ Para ir más allá sobre el sistema de matriculación, consultar (en francés) Hubert Ouedraogo, Mythes et impasses de l'immatriculation foncière et nécessité d'approches alternatives, Comité técnico "Tenencia de la tierra y desarrollo", AFD, MAEDI, Paris, 2011. <http://www.foncier-developpement.fr/publication/mythes-impasses-de-limmatriculation-fonciere-et-necessite-dapproches-alternatives/>

en nombre de la modernización (Togo y Côte d'Ivoire), cuando otros intentaron llevar a cabo reformas para reducir las desigualdades de acceso a la tierra y a sus recursos (Senegal y Burkina Faso). En todos los casos, solo una mínima parte de los territorios fue finalmente registrada, las poblaciones siguieron refiriéndose a las regulaciones consuetudinarias y privilegiando los arreglos locales. Este desfase entre prácticas locales y legislaciones nacionales, además de la complejidad de los procedimientos de acceso al título de propiedad, fueron ampliamente instrumentalizados por la elite y explican en parte el fracaso de los Estados en hacer aplicar estas leyes.

Este fracaso no solo es debido a una falta de recursos: traduce también la ausencia de voluntad política y las dificultades en cuestionar las relaciones de poder establecidas. Lo que tuvo como consecuencia la exclusión del acceso a los recursos, más o menos explícito, de una parte de la población. Durante mucho tiempo, la falta de efectividad de las leyes del suelo, así como los abusos de poder que permitían, han sido ausentes de los debates internacionales. El giro neoliberal de los años 1990 permitió inscribir en la agenda una cuestión controvertida, que es uno de los factores al origen de numerosas crisis políticas en el continente (Rwanda, Côte d'Ivoire, Kenya, etc.).

LA RÁPIDA EVOLUCIÓN DE LOS CONTEXTOS Y SUS DESAFÍOS SIN PRECEDENTES

Las políticas de tierras actuales se inscriben en contextos en rápida evolución. El crecimiento demográfico en África es uno de los más rápidos del mundo. El continente también es uno de los más vulnerables al cambio climático. La apertura democrática de los años 1990 y la voluntad de ir hacia una descentralización progresiva se concreta actualmente con la creación y fortalecimiento de competencias transferidas a nuevas colectividades territoriales dirigidas por representantes locales. Tienen hoy un papel determinante en el desarrollo económico y en la administración sostenible de los territorios, con recursos financieros frecuentemente insuficientes. En cuanto a administración de tierras, estos procesos de descentralización alejaron, paradójicamente, los centros de decisión de las poblaciones, debido a que los modos de gobernanza local, que se hacían tradicionalmente a nivel de aldeas o a un nivel inferior pasaron al nivel comunal.

UNA VISIÓN DUAL DEL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA

La seguridad alimentaria de los países supone un apoyo fuerte de los Estados y sus socios a la agricultura familiar que produce hoy más del 70% de la alimentación mundial. Sin embargo, en el contexto de mayor liberalización del comercio y en la ausencia (muy a menudo) de verdaderos instrumentos y medidas de apoyo, las políticas y los programas de inversión en la agricultura se inscriben en un intermedio equivoco (apoyo a la agricultura familiar y promoción del agronegocio) del cual los grandes inversores logran hacer beneficios a costa de los agricultores familiares. La movilización de la comunidad internacional

a favor del reconocimiento de los derechos de tenencia locales y la definición de principios para inversiones responsables en la agricultura esconden en realidad divergencias profundas entre Estados en cuanto a los modelos de desarrollo a promover. De un lado con los que valoran la unificación de los mercados (incluso los de la tierra) y el desarrollo del agronegocio, y del otro lado, los que priorizan la agricultura familiar, la integración socioeconómica, la equidad social y el reconocimiento de la diversidad de derechos locales.

TRAYECTORIAS DE REFORMA DIFERENTES DE UN PAÍS AL OTRO

Frente a estos desafíos, las reformas agrarias principiadas a partir de los años 1990 siguieron trayectorias diferentes según la visión de los gobiernos, los intereses de los grupos dominantes, las ventanas de oportunidades políticas que se presentaron y los actores – los donantes pero también las sociedades civiles – que los acompañaron y que pudieron influenciar su contenido, así como su ritmos de aplicación. Según los contextos, a los momentos de reforma, se sucedieron tiempos de experimentación, periodos de suspensión, de aceleración, siguiendo los plazos electorales y la presión nacional e internacional. Los objetivos declarados de estas reformas son muchas veces loables: lucha contra la pobreza, crecimiento económico, paz social, gestión sostenible de los recursos naturales. Pero pueden ocultar agendas de expansión del agronegocio y de control sobre las tierras por las elites. Dos grandes tipos de políticas de tierras están hoy en marcha:

- Políticas de tipo estándar basadas en la sola propiedad privada y/o individual que distribuyen masivamente títulos cuyo nombre difiere entre los países (título de propiedad, permiso de ocupación, etc.). A menudo, estas políticas se aplican de manera sistemática por el poder central, con más o menos éxito según los países, sin que tengan en cuenta la diversidad de derechos existentes. Son excluyentes para los agricultores que no entran en el modelo de desarrollo neoliberal promovido o que no tienen los recursos para acceder a títulos de propiedad.

- Políticas de tipo alternativo que crean nuevas categorías jurídicas (certificado, atestación, etc.) más cercanas de las formas locales de apropiación de la tierra, y que implementan una gobernanza de la tenencia de la tierra en seno de la cual la administración, los gobiernos locales y las autoridades consuetudinarias tienen que cooperar. Aplicadas de manera más progresiva y conforme a la demanda, estas políticas intentan tener mejor en cuenta las especificidades de la agricultura familiar y proporcionar su seguridad.. La brecha entre métodos "estándares" y "alternativos" no refleja la diversidad del contenido de los diferentes trámites; ciertas políticas alternativas sobre el papel son muy parecidas en su implementación a los trámites "estándares", debido al efecto de bloqueos y derivas vinculadas con lógicas institucionales e intereses propios de los actores implicados con las reformas.

Un balance limitado para la agricultura familiar

UN SESGO "PROPIETARISTA" EN DESFASE CON LAS REALIDADES AGRARIAS DE LAS AGRICULTURAS FAMILIARES

Si los procesos alternativos permitieron avances indiscutibles para la accesibilidad y la proximidad de los servicios relativos a la tierra para las poblaciones, continúan a registrar los agricultores a expensas de los ganaderos, los autóctonos a expensas de los migrantes (aunque sean de larga data), los "propietarios consuetudinarios" a expensas de los agricultores. La elección de registrar las "existencias" de derechos (derecho de administración y de gestión, calificado muchas veces de "propiedad consuetudinaria") en vez de los "flujos" (transacciones y arreglos locales) debilita la agricultura familiar. Los regímenes de tenencia indirectos (arrendamiento de la tierra, aparcería) en los que se basan no siempre son reconocidos ni por lo tanto regulados, o lo son solo marginalmente, lo que socava los derechos de los que tienen acceso a la tierra por este medio (migrantes, mujeres, hijos cadetes). Las políticas regulan de manera muy insuficiente la "inversión privada" en la agricultura⁴ y el cambio de vocación y utilización de las tierras debido a la ausencia de consenso sobre el modelo agrícola a promover y a la asimetría de las relaciones de fuerza entre los diferentes actores. La concentración de los recursos sigue existiendo y las zonas de administración comunales son cada vez más el objeto de apropiación privada, llevando a un desaparecimiento progresivo de los pastos y bosques.

UNOS DISPOSITIVOS TODAVÍA COSTOSOS, COMPLEJOS Y POCO VIABLES

Si bien los procedimientos son simplificados, los dispositivos propuestos por los procesos alternativos siguen relativamente complejos y costosos para las poblaciones. No menos de 14 etapas todavía son necesarias para obtener una atestación de posesión de la tierra en Burkina Faso, y la concesión de un certificado de la tierra cuesta cerca de 1000 euros en Côte d'Ivoire. Debido a la ausencia de garantías de seguridad adaptadas, los agricultores familiares siguen teniendo

masivamente recurso a modos locales de gestión de la tierra, que insisten tanto sobre la formalización de los arreglos agrarios ("papelitos") que sobre su reconocimiento social. La demanda de registro de los derechos es muchas veces sobreestimada y la actualización de la información sobre la tenencia de la tierra sigue siendo problemática. Además, las reformas principiadas todavía dependen de las financiaciones externas y son sensibles a las presiones para la privatización de derechos y de mercados de la tierra. El aumento de la productividad global de operaciones es a menudo más limitado que anunciado y genera otras dependencias, a las nuevas tecnologías por ejemplo.

TODAVÍA FALTA UNA GOBERNANZA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

La seguridad del acceso a la tierra es ante todo un reto político e institucional que traduce la visión del país en materia de desarrollo y de ciudadanía y depende estrechamente de la capacidad del Estado y de los sistemas de autoridades locales a garantizar la aplicación de reglas. El régimen de la tierra no es una simple cuestión de instrumentos técnicos o jurídicos. Indudablemente, la creación de instituciones híbridas de gobernanza de la tierra que impliquen las colectividades y autoridades locales es una vía para conjugar legitimidad social y legitimidad política; pero la tarea es difícil y su efectividad muy variable. La responsabilidad creciente de las colectividades locales en materia de gestión de la tierra supone procedimientos sofisticados y competencias particulares que no siempre son disponibles y piden medios y pasos de tiempo adaptados. El territorio comunal no siempre corresponde a espacios relevantes del punto de vista de las lógicas de gestión local de los recursos naturales. Además, las autoridades gubernamentales locales siguen siendo actores relativamente recientes en el paisaje político y siempre buscan más legitimidad social. Los problemas de rendición de cuentas y de transparencia de las autoridades siguen existiendo, en particular en las zonas con fuerte retos económicos (peri-urbano, zonas habilitadas, etc.).

4 principios-clave para acompañar las reformas de la tenencia de la tierra más inclusivas

PROMOVER DEBATES PÚBLICOS INFORMADOS Y AMPLIADOS QUE IMPLIQUEN ACTORES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Porque se encuentra en el centro del contrato social entre el Estado y los ciudadanos, la elección de políticas de tenencia de la tierra debería siempre ser debatida con la totalidad de los grupos involucrados (administración, autoridades, ONG y organizaciones campesinas, inversores, etc.). Los donantes deberían responder a requisitos de Estado para las reformas agrarias con la condición de que estas decisiones políticas hayan sido debatidas y sean el objeto de un

consenso importante. Estos debates deberían basarse en diagnósticos sólidos que documenten la diversidad de las realidades sociales y de estructura de tenencia de la agricultura familiar y de sus necesidades en materia de seguridad de tenencia de la tierra. Estos debates implican procesos largos y financiamientos a largo plazo capaces de acompañar la maduración de ideas y la necesaria progresión de los procesos sobre el terreno. Los donantes deben en este sentido replantearse la temporalidad de sus financiamientos para que puedan acompañar este

⁴ Para ir más allá, consultar la Nota de la C2A n°22, en francés, *Quelles règles pour encadrer les investissements dans l'agriculture ?*, diciembre 2014.

movimiento. Los actores de la sociedad civil, y particularmente las organizaciones campesinas, deberían desempeñar un papel importante en la elaboración de elecciones de políticas inclusivas y la implementación de una mejor gobernanza de la tierra. Los medios dedicados deberían ser previstos a diferentes niveles (por los Estados, los socios técnicos y financieros, etc.) para ayudarlos a entrar en debates políticos y tener proposiciones fuertes.

AMPLIAR LA OFERTA DE SEGURIDAD EN LA TENENCIA DE LA TIERRA

Proponer un marco nacional que pueda a la vez ser aplicado a todas las zonas del país y tener en cuenta sus especificidades constituye un dilema para los actores de las políticas de tenencia de la tierra. El riesgo es de elegir una opción en vez de otra, cuando el desafío es de ofrecer una gama ampliada de soluciones que respondan a las necesidades de la agricultura familiar en su diversidad. Dar la prioridad al reconocimiento y a la regulación de los regímenes de tenencia indirectos sería un avance significativo para la seguridad en la tenencia de la tierra de las agriculturas familiares. La definición de la vocación prioritaria de los espacios (agrícola, pastoral, etc.) sería también una ventaja para asegurar los usos, contener la especulación sobre los espacios agrícolas alrededor de las ciudades, y evitar el desaparecimiento progresivo de los espacios pastorales. Los donantes tienen un papel importante que cumplir para acompañar las experimentaciones de terreno que abrirán el camino en este sentido.

REGULAR LAS INVERSIONES PRIVADAS Y PÚBLICAS

Porque las inversiones se anclan en los mismos territorios que la agricultura familiar, su regulación es una dimensión esencial de las políticas de

tierras, con retos económicos y sociales tan fuertes que la formalización de los derechos de tenencia. Los Estados deben integrar en sus legislaciones nacionales estándares que permiten asegurar que los inversores respeten, protejan y reparen cualquier violación a los derechos de tenencia de la tierra de las agriculturas familiares, que sean reconocidas o no por las políticas de tierras establecidas. Los socios técnicos y financieros deben por su lado dotarse de procedimientos internos transparentes y vinculantes de instrucción de las demandas de apoyo a inversiones que garanticen impactos económicos, sociales y ambientales positivos para las poblaciones locales, y que incluyan mecanismos de recurso para las poblaciones afectadas.

DAR A LAS UNIDADES DE PRODUCCIÓN FAMILIARES LOS MEDIOS NECESARIOS PARA QUE INVIRTAN EN SUS TIERRAS

En muchos países, los incentivos para la seguridad de la tenencia de la tierra de las unidades de producción familiares se sitúan principalmente en la aplicación de políticas dedicadas, pero también en medidas adaptadas para actuar sobre el ambiente económico, el funcionamiento de la gobernanza, las modalidades de inserción en los mercados, etc. Los primeros inversores en la agricultura son las agricultoras y los agricultores familiares. Es de necesidad urgente que los Estados desarrollen medidas para facilitar su desarrollo. Se trata principalmente de construir ofertas de crédito (o fondos de garantía) adaptadas a sus necesidades con el fin de aumentar sus capacidades de inversión, pero también de fortalecer la totalidad de las cadenas agroalimentarias e implementar políticas agrícolas y comerciales que permitan crear un ambiente favorable al desarrollo de mercados regionales de productos locales.

En el marco de su misión de apoyo al cabildo colectivo de sus miembros, Coordination SUD implementó comisiones de trabajo. Así, la Comisión Agricultura y Alimentación (C2A) reagrupa a las ONGs de solidaridad internacional que obran en pos de la realización del derecho a la alimentación y de un apoyo reforzado a la agricultura familiar en las políticas que revisten un impacto sobre la seguridad alimentaria mundial: 4D, ACF, aGter, Artisans du Monde, AVSF, CARI, CCFD-Terre Solidaire, CFSI, CIDR, CRID, Gret, Inter Aide, IRAM, Oxfam France, Peuples Solidaires-ActionAid France, Plate-Forme pour le Commerce Equitable, Réseau Foi et Justice Europe, Secours Catholique-Caritas France, Secours Islamique, Solidarité, Union Nationale des Maisons Familiales Rurales y una invitada, Inter-Réseaux. El objetivo de la Comisión consiste en coordinar los trabajos realizados por sus participantes, y facilitar la concertación entre sus miembros en su trabajo de alegato y cabildo ante actores sociales y decisores políticos internacionales. Los miembros de la Comisión se ponen de acuerdo sobre las representaciones aseguradas en nombre de Coordination SUD en un conjunto de ámbitos, el Grupo Interministerial de Seguridad Alimentaria (GISA), el Mecanismo de la Sociedad Civil Sociedad Civil (MSC) para la Comisión de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS). La Comisión tiene mandato de Coordination SUD para formular las posiciones que adopta la organización colectiva en ocasión de los principales encuentros institucionales que tratan de la agricultura y de la alimentación.

Contacto Comisión Agricultura y Alimentación: Fabien Millot, Peuples Solidaires-ActionAid France.
E-mail: f.millot@peuples-solidaires.org

Este documento fue redactado por : Amel Benkahla (Gret)
y Aurore Mansion (Gret).
Traducido del francés por: Irène Estevens



Las notas de la C2A son realizadas con el apoyo de la Agencia Francesa de Desarrollo. Los puntos de vista expuestos en este documento no representan en ningún caso el punto de vista oficial de la AFD.

