

Informe sobre Política

Conferencia Internacional sobre la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural

Porto Alegre, Brasil
7-10 de marzo de 2006

CONFLICTOS RELACIONADOS CON LA TIERRA

Introducción

Las relaciones entre la tierra y los conflictos son extraordinariamente complejas. Cuando se trata de asuntos pertinentes a la tierra, la economía y la política se mezclan con las tradiciones, la cultura, los sistemas legales y la administración pública. Tal como sucede con otras formas de conflicto, los asuntos relacionados con la tierra están ligados a una compleja estructura de poder, a intereses económicos creados, y desde un arraigamiento históricamente simbólico, a desigualdades sistémicas. En situaciones más complejas, por lo general se da una acumulación de injusticias que podrían estar incrustadas en conflictos más amplios y más profundamente arraigados. Ocuparse de asuntos de la tierra de manera efectiva exige un enfoque amplio, integral e interdisciplinario.

Los conflictos sobre recursos, especialmente sobre los derechos de acceso a la tierra, crecen en frecuencia e intensidad, generando altos niveles de refugiados y personas desplazadas internamente. Ya sea causados por la avaricia o las injusticias, los conflictos de tierras provocan graves trastornos sociales, suspenden o destruyen oportunidades de ingresos, crean inseguridad alimentaria, dañan el medio ambiente y frecuentemente resultan en la pérdida de vidas. Es urgente encontrar formas prácticas para prevenir, mitigar, resolver y transformar potencialmente los conflictos relacionados con la tierra, debido a que las tensiones que desencadenan disputas violentas sobre la tierra y los recursos plantean obstáculos significativos a la gestión y la transformación de los conflictos.

Los hogares pobres soportan las cargas más pesadas de los conflictos relacionados con la tierra por la sencilla razón de que sus necesidades diarias y medios de vida futuros están directamente vinculados con sus derechos de propiedad. Su razón de dependencia de la tierra es alta. Los hogares pobres enfrentan un alto riesgo de convertirse en víctimas del conflicto si su frágil acceso a la tierra es amenazado aún más.

Las raíces de los conflictos son numerosas, incluyendo: desigualdades estructurales o históricas, políticas económicas y sociales y patrones de crecimiento y desarrollo, disputas políticas o territoriales, comunidades en competencia con intereses comerciales, en particular las industrias extractivas, jurisdicciones superpuestas entre los ministerios de gobierno, antiguos terratenientes y beneficiarios de la reforma agraria, intrusiones a tierras de pastoreo, y regulaciones contradictorias, tales como diferencias en formas legales y basadas en la costumbre de manejar o mediar los derechos a la tierra.

Los conflictos de tierras tienen un impacto desproporcionado sobre la mujer, ya que las mujeres tienden ya a sufrir más que los hombres debido a la existencia de débiles sistemas legales, capacidades institucionales limitadas y prácticas tradicionales / habituales.

Finalmente, los conflictos sobre la tierra y los recursos naturales están obstaculizando los esfuerzos de la comunidad internacional para alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio y otras prioridades clave del desarrollo en las áreas del medio ambiente, la paz y la seguridad y el desarrollo democrático.

MARCOS DE TENENCIA

Los sistemas de derechos a la tierra y la propiedad son complejos y diversos. Los sistemas para manejar los derechos a la tierra pueden y existen localmente, incluso donde la administración de las tierras estatales o los títulos reconocidos por el estado no existen. El no entender en su totalidad, la ignorancia o el desprecio a las complejas relaciones en el terreno, está a menudo en la raíz de las recetas de política fracasadas y con frecuencia alimentan los conflictos en torno a los recursos. Con demasiada frecuencia se han impuesto enfoques singulares, recetas de otras partes y enfoques ortodoxos impulsados por el estado o el mercado desde el exterior y han fracasado al no tomar en cuenta las normas locales y las prácticas diarias de la población rural.

CAPACIDAD INSTITUCIONAL

Las débiles gobernabilidad y capacidad institucional, en particular en la planificación de políticas, el registro de la propiedad y la resolución judicial o alternativa de disputas, contribuyen a los conflictos sobre la tierra. La falta de información y coordinación apropiadas entre los departamentos de gobierno puede llevar a que distintas agencias otorguen concesiones y derechos sobre la misma parcela de tierra, sin consultar a los residentes locales cuyos derechos podrían ser afectados. En lugar de establecer regulaciones para rendir cuentas sobre el impacto social y ambiental, a menudo lo que hay es una agilización de estas evaluaciones a fin

de facilitar el camino para las inversiones. No responsabilizarse de estos impactos con antelación sólo aumenta la probabilidad de que generen conflictos más adelante.

PARTICIPACIÓN SIGNIFICATIVA

A menudo hay una falta de participación significativa en la toma de decisiones relacionadas con la tierra por parte de los hombres y mujeres rurales que son afectados directamente por esas decisiones. No apoyar la participación plena e informada de las comunidades cuyas tierras, medios de vida e identidades culturales podrían ser afectadas por los resultados de la toma de decisiones, ya sea en torno a políticas o proyectos, es un catalizador clave para los conflictos. La toma de decisiones centralizada y de arriba hacia abajo sobre asuntos de la tierra y los recursos naturales no sólo crea conflictos sociales, sino que ignora el conocimiento local que podría ayudar a alcanzar acuerdos entre los usuarios de la tierra y los reclamantes, y a establecer sistemas de manejo de la tierra que podrían prevenir la degradación ambiental. Cada vez más se espera que la toma de decisiones sobre proyectos relacionados con la tierra sea regida por los principios del consentimiento libre, previo e informado como un estándar importante para *todas* las comunidades locales.

ASIMETRÍAS DE PODER

Las instituciones que tienen que ver con la tenencia de la tierra son políticas por naturaleza. La solución de conflictos sobre la tierra está sujeta a significativos desequilibrios de poder en el poder económico y social dentro de las comunidades, entre la población local y los intereses nacionales, entre los acuerdos de país e internacionales, los intereses de la inversión extranjera, y las fuerzas de la globalización. Todos tienen la capacidad para bloquear acuerdos negociados, reclamos morales basados en la simpatía pública y el acceso desigual a la protección legal durante la escalada de un conflicto y el proceso de solución. Es irreal esperar el éxito sostenible de la mediación y la negociación si estos desequilibrios de poder no se abordan desde el principio. En este sentido, el fortalecimiento de las instituciones de los grupos menos poderosos para que puedan negociar y defender sus intereses ante los legisladores y los funcionarios públicos, es una condición previa esencial para la mediación en los conflictos.

SUPERVIVENCIA CULTURAL

La tierra tiene un importante significado cultural para las comunidades rurales, en particular para los pueblos indígenas y tribales para quienes la identidad y la supervivencia culturales están inextricablemente vinculadas a su relación con los territorios ancestrales. Las tierras y recursos de los pueblos indígenas y tribales son cada vez más buscados por actores externos, que traen distintas concepciones de “desarrollo” y “conservación” al conflicto. Al centro de estas disputas se encuentran distintos conceptos y posiciones sobre la soberanía y la propiedad de la tierra, incluyendo los recursos en ella, debajo y sobre la superficie, así como también el valor no comercial de la tierra y los recursos.

DERECHOS DE LA MUJER A LA TIERRA

Los conflictos resaltan y potencialmente aumentan las prácticas discriminatorias que existen dentro de las comunidades. Las mujeres, junto con otros grupos socialmente marginados, quizás sean las que estén en mayor desventaja. A menudo las mujeres carecen de derechos seguros a la tierra, la propiedad y los recursos naturales, tanto en los sistemas de tenencia habituales como estatales. El riesgo que esto plantea a la seguridad alimentaria del hogar se exagera en situaciones de conflicto armado, donde las viudas y los huérfanos se encuentran entre las cifras más altas de desplazados. Lograr comunidades estables es más difícil si las mujeres no tienen seguridad en la tenencia y no son reconocidas como productoras por derecho propio. También hay una creciente preocupación por viudas cuyos esposos han muerto de VIH/SIDA en contextos donde las mujeres no pueden heredar la tierra, ni siquiera la que trabajan activamente.

POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS MÁS AMPLIAS

Algunos acuerdos de paz incluyen disposiciones sobre reformas a la tenencia de la tierra, sin embargo muchos no, y la implementación siempre va mucho más atrás que los compromisos sobre el papel. En algunos países los gobiernos están implementando políticas de reforma agraria que están alimentando violentos conflictos rurales; en otros, los conflictos son alimentados por las reformas orientadas al mercado. Surge frecuentemente la tensión entre la prevención del conflicto y los enfoques ortodoxos orientados al mercado sobre la tierra, el desarrollo rural o la liberalización del comercio en los bienes agrícolas. Sin embargo, la lógica de la transformación del conflicto podría ayudar a dar forma a alternativas racionales y efectivas a los enfoques

puramente basados en el mercado, con el objeto de fomentar una paz duradera en entornos post-guerra y evitar que surjan de nuevo los conflictos armados.

Si bien estas tensiones plantean retos significativos, se están logrando avances en la identificación de nuevas formas de manejar y transformar los conflictos relacionados con la tierra. A nivel local, existe una creciente sensibilización sobre los costos de estos conflictos, y se están haciendo renovados esfuerzos para identificar soluciones locales que combinen los enfoques habituales, legales y otras alternativas. Las acciones locales pueden y deben ser parte de las iniciativas nacionales y regionales, donde los gobiernos, las comunidades, la sociedad civil y las agencias internacionales pueden todas desempeñar papeles importantes.

Acciones para transformar conflictos relacionados con la tierra

- Aumentar la participación pública en la demarcación de la tierra y mejorar la información y la base de datos disponibles para la planificación del uso de la tierra, tal como el uso de mapas comunitarios participativos o el desarrollo territorial negociado.
- Mejorar la habilidad de los mediadores para identificar las raíces de los conflictos relacionados con la tierra a través del análisis de partes interesadas o la elaboración de mapas de conflicto.
- Brindar oportunidades para que las comunidades, los gobiernos y otros actores co-manejen los recursos y establezcan acuerdos sobre recursos mutuamente beneficiosos.
- Usar foros de política basados en la comunidad para evaluar las necesidades de los usuarios de la tierra y los recursos, y para determinar si, o cómo, los sistemas existentes (incluyendo los sistemas habituales) se están adaptando o necesitan cambiar.
- Reformar los marcos de tenencia de la tierra evaluando primero las necesidades de los usuarios de la tierra y los recursos, y si/cómo los sistemas existentes (incluyendo los sistemas habituales) se están adaptando al cambio a través de mapas de política o foros de política basada en la comunidad
- Asegurar que se respeten los derechos humanos fundamentales a través de la implementación de los principios del consentimiento libre, previo e informado.
- Fortalecer la posición negociadora de los hombres y mujeres pobres a través de la organización comunitaria, la construcción de redes y la acción colectiva.
- Asegurar que los acuerdos de paz incluyan disposiciones significativas para reformar las instituciones y prácticas que alimentan los conflictos relacionados con la tierra, y que la implementación de dichas medidas sea completa y oportuna.

En países como Bosnia y Herzegovina, Camboya y Guatemala los acuerdos de paz han incluido amplias disposiciones sobre reformas a la tenencia y administración de la tierra. En Sudáfrica el gobierno está trabajando para extender las reformas a la tenencia de la tierra post-apartheid a más beneficiarios, y fortalecer las instituciones de gestión de conflictos a distintos niveles. A nivel mundial, la sensibilización sobre los conflictos ha aumentado entre la sociedad civil y las redes de múltiples partes interesadas, a menudo en respuesta a graves violaciones de los derechos humanos contra activistas en pro de los derechos a la tierra. Los donantes han trabajado a través del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE para formular marcos más claros para programas sensibles a conflictos sobre asuntos de tierras. Varias agencias han desarrollado herramientas más especializadas, tales como el paquete sobre tierras y conflictos de USAID, y el manual de la FAO sobre la mediación de conflictos relacionados con la tierra.

Sin embargo todavía persisten muchos retos importantes. Los enfoques arriba descritos requieren no sólo tiempo y recursos financieros, sino también cambios en las culturas organizacional y en los métodos de trabajo, formación de habilidades para instituciones locales y nacionales, y mejor acceso al conocimiento y a la información para todos los actores involucrados. Las organizaciones que trabajan a distintos niveles podrían hacer distintas contribuciones.

- **Las organizaciones a nivel local podrían** aumentar la sensibilización de las comunidades sobre los derechos a la tierra, fortalecer las instituciones locales y las organizaciones populares en comunidades afectadas por conflictos, y proporcionar capacitación en gestión de conflictos. Ellas también pueden monitorear sistemáticamente las condiciones locales a fin de emprender actividades de incidencia basadas en la evidencia e incluir los hallazgos en recomendaciones de política tanto en los niveles nacional como mundial.

Los gobiernos pueden realizar análisis participativos de los conflictos antes de tomar cualquier iniciativa importante sobre política de tierras. De esta forma pueden operar acorde con los principios del consentimiento libre, previo e informado, buscando así manera alternativas donde las partes interesadas indiquen que las políticas propuestas podrían crear, o exacerbar, los conflictos. El análisis de política debe incluir también evaluaciones del impacto ambiental para asegurar la participación significativa de las comunidades directamente afectadas por los proyectos de desarrollo propuestos.

Las redes mundiales y regionales pueden monitorear, analizar y comparar sistemáticamente situaciones de conflictos relacionados con la tierra e identificar las lecciones aprendidas. Esto ayudará a fortalecer las actividades de incidencia y prevención de conflictos de las redes dentro de los países. También conducirá al aprendizaje trans-regional y mundial dado que muchos conflictos basados en recursos tienen causas sistémicas similares.

Los donantes pueden cambiar sus políticas, según se requiera, a fin de incorporar lecciones y opciones de política que surjan del análisis de situaciones de conflicto realizado por otras agencias en la comunidad donante, así como también del trabajo de las organizaciones populares, ONG e investigadores. Además, los donantes pueden introducir sistemáticamente en sus estrategias de programas de país las lecciones aprendidas y adaptar herramientas para la gestión de conflictos de tierras, tales como las desarrolladas por la FAO y USAID, a sus estrategias de programa de país.

La gestión de los conflictos relacionados con la tierra es un proceso de desarrollo. Implica el desarrollo de procesos de gobernabilidad que involucran a actores estatales y no estatales, que pueden salvar las divisiones de clase, étnicas y sociopolíticas. La efectividad duradera requiere tanto de la participación informada de los grupos locales y las comunidades y su empoderamiento en los procesos de solución de conflictos, como de cambios estructurales. Es esencial la toma de decisiones transparente, al igual que la creación del espacio para diálogo donde las partes vulnerables y menos poderosas nunca son víctimas de la intimidación.

Las causas de los conflictos relacionados con la tierra son numerosas, pero su naturaleza es sistémica, implicando que los problemas y análisis tienen que abordarse en un contexto de gobernabilidad. Este enfoque asegurará que la toma de decisiones sobre políticas considere la contribución de todas las partes interesadas que provocan el conflicto y son afectadas por él. En un contexto de gobernabilidad, la solución comienza buscando cómo comprender los elementos subyacentes e interconectados del conflicto antes de evaluar el camino apropiado para su solución.

Este breve informe temático está basado en una revisión global de temas sobre la transformación de la tierra y los conflictos realizada por la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (La Coalición) y el Instituto Norte-Sur (NSI por sus siglas en inglés). En abril de 2006 el NSI y la Coalición pondrán a la disposición un informe sobre los hallazgos de la revisión.

La Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra es una alianza mundial de organizaciones intergubernamentales, gobiernos y sociedad civil. La Coalición trabaja junto con los hombres y mujeres pobres de las zonas rurales para aumentar su acceso seguro a los recursos naturales, especialmente la tierra, y para permitirles participar en los ámbitos local, nacional, regional e internacional en los procesos de formulación de políticas y de toma de decisiones que afectan sus medios de vida.

*El Instituto Norte-Sur (NSI), primer instituto de investigación independiente, no gubernamental y apartidista de Canadá con un foco en el desarrollo internacional, está dedicado a erradicar la pobreza del mundo y fortalecer la justicia social a través de investigaciones que promuevan la cooperación internacional, la gobernabilidad democrática y la prevención de los conflictos. **The International Development Centre (IDRC) helped fund this work through a grant to the North-South Institute.***

Para más información, favor contactar a:

Para más información, favor contactar a:

Sra. Julie Carle

Oficial de Comunicaciones

Coalición internacional para acceso a la tierra

Via del Serafico No 107

Roma 00142, Italia j.carle@ifad.org

www.landcoalition.org

Sra. Lois Ross, Directora de Comunicaciones y Publicaciones

The North-South Institute

lross@nsi-ins.ca www.nsi-ins.ca/

55 Murray Street, Suite 200,

Ottawa, K1N 5M3,

Ontario, Canadá

