



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

CONFERENCIA

CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA REFORMA AGRARIA Y EL DESARROLLO RURAL

Porto Alegre, 7-10 de marzo de 2006

DOCUMENTO TEMÁTICO DOS

ESTADO Y SOCIEDADES CIVILES, ACCESO A LA TIERRA Y DESARROLLO RURAL: REFORZAR LA CAPACIDADES PARA NUEVAS FORMAS DE GOBIERNO

Resumen

Luchar eficazmente para reducir el hambre y la pobreza en el mundo supone haber comprendido las verdaderas causas de la inaceptable situación actual, relacionadas con la competencia existente en el mercado mundial de la agricultura con niveles de productividad muy diferentes. Grupos sociales enteros y millones de productores pierden todo el acceso a la tierra y a los recursos naturales de los que vivían y las formas de producción campesinas resultan destruidas en masa e irreversiblemente. Precisamente porque está históricamente demostrado que éstas son las más aptas para satisfacer las necesidades alimentarias de la Humanidad y para preservar los recursos naturales, es urgente y decisivo frenar esos procesos. La crisis económica, social y ecológica amenaza la paz y la supervivencia de la Humanidad. Encontrar soluciones para dicha crisis constituye el imperativo fundamental de los años venideros.

En el documento se exponen las principales necesidades de fortalecimiento de las capacidades de los Estados y las sociedades civiles, necesarias para un desarrollo real y sostenible. En la actualidad, ni los Estados ni los organismos internacionales están en condiciones de aplicar políticas que puedan frenar las dinámicas de reducción en masa del acceso a la tierra y a los recursos naturales. Tampoco saben cómo impulsar procesos eficaces de corrección de desigualdades que no cesan de aumentar. Como mantenerse en una exposición general no permite avanzar en el debate, en el documento se enumeran y analizan brevemente aspectos estratégicos para precisar la naturaleza de las necesidades de nuevas competencias. Los procesos de reforma agraria redistributiva son más que nunca necesarios, pero exigen condiciones políticas particulares y con frecuencia fugaces que hay que saber aprovechar. Es posible intervenir de otras formas a largo plazo luchando contra las apropiaciones ilegales, regulando los mercados de la tierra, garantizando los derechos de uso de los productores y no sólo los derechos de los propietarios de la tierra. En la actualidad son indispensables políticas que permitan seguir la evolución de las estructuras agrarias a fin de volverlas compatibles con el interés de las mayorías, pero también desde abajo se construyen los derechos de los ciudadanos del futuro y las opciones substitutivas de los callejones sin salida actuales, mediante las luchas de las organizaciones de productores y trabajadores rurales, gracias a las innovaciones de la sociedad civil. Dichas organizaciones siempre han desempeñado un papel esencial en la construcción de nuevos marcos jurídicos y nuevas políticas. Con la aceleración de la Historia, también deben reforzar sus capacidades para ser más eficaces.

Por razones de economía se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones los ejemplares que han recibido y se abstengan de pedir otros, a menos que sea estrictamente indispensable. La mayor parte de los documentos de reunión de la CIRADR se encuentran en el sitio de Internet www.icarrd.org

El análisis de las premisas de nuevas formas de gestión de los asuntos públicos muestra claramente que ni los Estados ni las sociedades civiles lograrán afrontar solos los imperativos del siglo XXI. Después de haber analizado la dialéctica de las relaciones entre Estados y sociedades civiles y a partir de las experiencias más avanzadas de articulación entre esos dos polos, en el documento se expone un marco conceptual para nuevas formas de regulación y gestión en busca de un desarrollo rural sostenible y equitativo. Diálogos territoriales, diálogos verticales entre niveles, subsidiariedad activa y "autonomía contra responsabilidad" constituyen sus elementos esenciales y complementarios. Entonces resulta posible proponer un primer bosquejo de medidas y programas para reforzar las competencias de los agentes con vistas a la aplicación de esas nuevas formas de gestión de los asuntos públicos. Entre esas propuestas, encontramos la creación de un Observatorio, encargado de velar por la dimensión mundial del proceso de aprendizaje de la buena gestión de los asuntos públicos en las zonas rurales, la creación de mecanismos que obliguen a los Estados a aplicar políticas idóneas y a rendir cuentas y el fortalecimiento de las organizaciones campesinas y rurales.

El documento concluye con la siguiente pregunta: para que semejantes propuestas puedan aplicarse, ¿no hay que poner en tela de juicio ciertas ideas dominantes, abordar en su raíz el problema de la pobreza corrigiendo los efectos devastadores del mercado mundial, renunciar al mito de la propiedad absoluta de la tierra para reinventar nuevas formas de gestión idónea de los territorios y abandonar la falsa ilusión de un mercado perfecto de la tierra y de los recursos naturales? Es esencial debatirlo, pues la formulación de respuestas para abordar los imperativos actuales sólo se podrá hacer de forma plural, con dinámicas de alianzas cada vez más amplias, que superen necesariamente el medio rural.

Plan del documento

<i>Preámbulo</i> _____	4
<i>I. Reforzar las capacidades para relevar nuevos desafíos</i> _____	4
A. Los grandes desafíos del sector agrícola son también los desafíos del mundo entero	4
B. La importancia del refuerzo de las capacidades para mejorar el acceso a la tierra y a sus recursos naturales para optimizar su uso _____	6
<i>II. Entre políticas de los Estados y luchas y proyectos de sociedades civiles</i> _____	7
A. Las intervenciones de los Estados a partir de algunos ejemplos _____	8
B. Importancia de las acciones y propuestas de las organizaciones campesinas, de las comunidades rurales y los usuarios _____	16
<i>III. Las nuevas formas de regulación de gobierno</i> _____	19
A. Las apuestas _____	19
B. Los conceptos _____	20
C. Los principios _____	20
D. Las experiencias existentes: límites y enseñanzas _____	23
<i>IV. La necesidad de reforzar la competencia</i> _____	26
A. ¿Cómo abordar la necesidad de refuerzo de la competencia? _____	26
B. Algunas pistas concretas para reforzar la conferencia de diferentes actores _____	27
C. Propuestas. Un primer boceto sometido a discusión _____	27
<i>Conclusiones</i> _____	29
<i>Bibliografía selectiva</i> _____	31

Este documento fue preparado por la Asociación para el Mejoramiento de la Tierra, el Agua y los Recursos Naturales (AGTER) por pedido de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Las opiniones y posiciones expresadas en este documento son aquellas de sus autores y no refleja necesariamente las de la OAA.

Preámbulo

1. La alimentación de las poblaciones del mundo y el mejoramiento de las condiciones de vida rurales están en el corazón de las preocupaciones de la FAO desde su creación. La FAO da entonces una gran importancia a la reforma agraria, que constituye una de las herramientas estratégicas para alcanzar esos objetivos. Veintisiete años después de la última conferencia sobre la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural que habían desembocado sobre la redacción de la Carta de los campesinos y cuando los problemas de nutrición y pobreza se agravaron a escala del planeta, la FAO convoca hoy a una nueva conferencia mundial sobre ese tema en Porto Alegre (Brasil) para marzo de 2006.

2. Este documento ambiciona alimentar las discusiones durante esta nueva conferencia ICARRD, con el fin de revertir las necesidades actuales en el refuerzo de capacidades de diferentes actores en materia de acceso a la tierra. Introduce a tal efecto las cuestiones a debatir al nivel de los Estados, de organizaciones internacionales y de la sociedad civil, sin pretensión de ser exhaustivo¹. Fue dividido en cuatro partes: la primera muestra como el refuerzo de las capacidades es ineludible para relevar los desafíos mundiales del siglo XXI. La segunda examina tanto el acercamiento de los Estados (políticas nacionales y acuerdos internacionales) como aquella de las poblaciones y los actores de la sociedad civil y los límites que ellas encuentran. La tercera parte ofrece un marco de análisis de la articulación entre dinámicas descendentes y ascendentes, necesaria para la construcción de nuevas modalidades de gobierno, la cuarta pone en evidencia las necesidades de las grandes lecciones que se pueden sacar de estas reflexiones.

I. Reforzar la capacidad para elevar nuevos desafíos

A. LOS GRANDES DESAFÍOS DEL SECTOR AGRÍCOLA SON TAMBIÉN LOS DESAFÍOS DEL MUNDO ENTERO

3. El Sr. Jacques Diouf, Director General de la FAO, afirmaba en 2002 que “el hambre es una manifestación concreta de las desigualdades de poder, persistentes y generalizadas, que existen en el mundo”. Se estima que sobre los 6 mil millones de habitantes del planeta, alrededor de 2.8 mil millones de personas no disponen de más de 2 dólares por día. Un habitante de cada tres sufre de desnutrición y más de 850 millones, de los cuales 815 en los países en vías de desarrollo, sufren de hambre casi todos los días. Las tres cuartas partes de los pobres del planeta son rurales y un gran número entre ellos son campesinos que no tienen acceso o tienen acceso insuficiente a la tierra y/o a los medios de producción para poder alimentar a sus familias. El cuarto restante está esencialmente constituido por antiguos paisanos condenados al éxodo hacia las villas miserias de grandes metrópolis por su situación económica

¹ Hemos tenido que hacer elecciones difíciles para respetar el formato impuesto: así no abordaremos más que la gestión de la tierra y de los recursos naturales en general (y no aquella del agua, ni la pesca ni los bosques de manera específica) y sin desarrollar la pregunta esencial del acceso de las mujeres, que hubiera necesitado referencias de las estructuras familiares y en los diferentes contextos culturales, imposibles de desarrollar seriamente en este cuadro.

insostenible. Las políticas actuales de comercio, de privatización y transformación de la tierra y los recursos naturales en mercancía tienen consecuencias desastrosas: centenares de millones de paisanos pobres están amenazados con perder su acceso a la tierra, su única fuente de renta y de sobrevivencia. “Aquel que muere de hambre muere asesinado” recordaba Joe Ziegler, durante su exposición durante la conferencia sobre el derecho a la alimentación de la Comisión de los Derechos del Hombre de Naciones Unidas en 2002. Si esas políticas no son rencausadas, ellas multiplicarán los riesgos de catástrofes humanas y explosiones de violencia.

4. De cara a esta situación vuelta totalmente inaceptable e insostenible, el acceso a la tierra y a los recursos naturales está en el corazón de los temas que conviene tratar con toda urgencia. La apuesta del refuerzo de las capacidades, es comenzar lo más rápido posible a encontrar soluciones.

5. La violencia contra los campesinos que se vuelve tarde o temprano contra los ciudadanos y notablemente los más pobres, se expresa en muchos países por los desplazamientos masivos, ocupaciones militares o por la imposición de grandes proyectos que destruyen las formas de producción y de vida campesinos. Los sindicalistas, líderes paisanos son matados, encarcelados en numerosos países cuando quieren hacer escuchar su voz. Generalmente las poblaciones más despojadas del mundo son excluidas de hecho de los procesos democráticos y no tienen la posibilidad de expresarse verdaderamente en los círculos e instancias donde se negocian las políticas públicas, ya sea porque sus culturas son diferentes de aquellas de las elites, sea porque han estado dominadas durante siglos.

6. Pero las violaciones de los derechos fundamentales de aquellos que representan la mitad de la humanidad están también en todas partes donde las pequeñas explotaciones agrícolas mueren silenciosamente, víctimas de los efectos devastadores de las políticas comerciales actuales de las producciones agrícolas y alimentarias a escala mundial. La situación de la agricultura es en efecto extremadamente contrastante. Solo un porcentaje ínfimo de los activos agrícolas dispone de medios mecánicos² y los progresos técnicos de la revolución agrícola no benefician más que a una débil minoría de los productores. El acceso a la tierra es frecuentemente desigual: los productores trabajando con herramientas manuales o con tracción animal, no tienen con frecuencia ni acceso a las superficies que podrían explotar³. Para entender los mecanismos que da origen a la exclusión y la pobreza de los campesinos, tomemos como ejemplo los cereales, todavía hoy básicos en la alimentación al nivel mundial. Los deshechos de la producción mundial neta del trabajo entre los cerealeros mejor equipados y los menos dotados en medios de producción están hoy, antes de cualquier subvención, en el orden de 1 a 500. Los agricultores modernizados son los que producen lo esencial en intercambio de cereales en el mercado mundial y quienes fijan el precio, cuando estas no representan más que el 10% de la producción total. Los beneficios de productividad extremadamente altos que han conocido, superiores a aquellos de otros sectores productivos, han arrastrado la caída de los precios agrícolas en moneda constante. Con la supresión de las barreras aduaneras, esta baja de precios se aplica también a los granos que se comercializan localmente y afecta asimismo a los productores que no venden mas que una pequeña parte de su producción para comprar bienes que no pueden fabricar ellos mismos. La baja en los precios de los cereales y los productos agrícolas en general se traduce en un aumento de la pobreza y del número de personas que deben buscar trabajo fuera de sus explotaciones agrícolas ella acarrea a su vez una caída de la remuneración del trabajo agrícola, que repercute en otros sectores de la actividad. Las políticas de liberalización adoptadas por la mayoría de intercambios adoptados por la mayoría de los gobiernos, siguiendo la orientación de las instituciones y los organismos multilaterales han agravado considerablemente los efectos de la puesta en marcha de la competencia de los agricultores a tan distinta

² Hay solamente 28 millones de tractores en el mundo para 1300 millones de activos.

³ Nos apoyamos para toda esta parte en los análisis del Profesor Marcel Mazoyer. Remitimos para mas detalles, al documento que preparó para la FAO, en 2001 en la obra que escribió con L. Roudart, citadas al final de este documento.

productividad. Los precios agrícolas reales, en moneda constante, disminuyen regularmente desde hace 50 años y se han dividido por dos en los últimos diez años. Las subvenciones a la exportación de los países desarrollados aumentan todavía más el fenómeno.

7. Este proceso de empobrecimiento lleva con él una pérdida creciente del control de las sociedades rurales sobre sus tierras. La ruina y desaparición de las paisanadas tienen en consecuencia la pérdida irreversible de sabidurías milenarias y la multiplicación de problemas del medio ambiente. Ella socava también las bases de la industrialización y la urbanización ya que, sin agua potable, sin alimentos de buena calidad y en cantidades insuficientes, ningún sector puede tener un desarrollo duradero. Por otra parte, la importancia de la demanda insolvente a nivel mundial limita el crecimiento. La ruina del paisanaje del mundo y el desarrollo de una gran agricultura de empresa concentrada en las regiones más ricas se traduce por el abandono de tierras menos productivas.

8. Si fuera posible asegurar de manera duradera, por medio de un pequeño número de grandes unidades de producción modernas a la vez, la producción alimentaria del planeta y la conservación de los recursos naturales, el fenómeno de la desaparición no tendría más que una importancia momentánea. Bastaría con prever sistemas de compensación y de protección social para permitir la reconversión de los campesinos y rurales en actividades distintas. En realidad, numerosos elementos económicos indican que este escenario no es viable y conduce a una crisis mayor. El crecimiento de la población mundial exigirá en el futuro, cultivar más espacio y optimizar el uso del suelo si se quiere cubrir las necesidades alimenticias de la humanidad. Los países que tienen el Producto Interior Bruto por habitante y los índices de desarrollo más altos, son los que tienen también el acceso a la tierra productiva más igualitario. Desde hace más de un siglo la historia ha demostrado claramente la superioridad de las economías construidas sobre la base de la producción agrícola campesina y los fracasos de los sistemas basados en la gran producción capitalista o colectivista y eso no solo en Europa, sino en todos los continentes, en contextos sociales y culturales diversos. Es porque la agricultura campesina demuestra una mayor eficiencia económica que la gran empresa agrícola con asalariados que la expansión de esta última y la ruina del campesinado representan un daño mayor para la humanidad.

9. Lo que venimos de describir brevemente para los productores agrícolas se encuentra en términos bastante parecidos y del sector de la pesca y el de las selvas. La destrucción de los campesinados, de las sociedades de pescadores artesanos, de pueblos nómades y de los habitantes de las selvas del mundo lleva consigo riesgos mayores para el medio ambiente⁴ y problemas ligados a la ocupación del espacio. La desertificación social de zonas rurales de agricultura mecánica, la marginación de las zonas rurales más pobres, la competencia entre tierras urbanizadas frecuentemente muy fértiles y los espacios agrícolas están también ligados a la crisis de los agricultores paisanos: la agricultura familiar asume desde siempre funciones de gestión y mantenimiento del territorio, que van más allá de la simple producción de bienes mercantiles. Queda hoy como la mejor posicionada para producir alimentos sanos y en cantidad suficiente para nutrir al mundo y para administrar de forma duradera los territorios.

10. En esas condiciones la cuestión de la tierra se convirtió en una de las cuestiones dentro de la agenda mundial: el mejoramiento del acceso a la tierra y a los recursos naturales para la mayoría de los campesinos y la optimización del uso del suelo y los recursos son palancas esenciales para alcanzar los objetivos del Milenio.

⁴ La historia ha mostrado que la agricultura familiar modernizada podía generar problemas ambientales considerables. La reflexión sobre la agricultura sustentable demuestra que los pequeños productores, cuya supervivencia depende de la durabilidad de su producción, pueden tomar las medidas correctivas necesarias más fácilmente que las empresas capitalistas.

B. LA IMPORTANCIA DEL REFUERZO DE LAS CAPACIDADES PARA MEJORAR EL ACCESO A LA TIERRA Y A LOS RECURSOS NATURALES PARA OPTIMIZAR SU USO.

11. El alba del siglo XXI está marcada por la inserción de cuestiones y niveles. No se puede hablar más del desarrollo local sin tomar en cuenta la organización de los mercados mundiales. La universalización del intercambio mundial (EE. UU. Europa, China, etc.) tiene consecuencias inmediatas sobre las comarcas lejanas y aisladas que no parecen estar nada concernidas y que no tienen la posibilidad de influir eficazmente en su elaboración. Las relaciones de fuerza entre grupos sociales y entre los Estados han también cambiado de naturaleza. Si el acceso al suelo sigue siendo extremadamente importante, no constituye la única apuesta. El acceso a los mercados y a la información se han vuelto fundamentales. La concentración y la internalización de los capitales, la importancia creciente de la esfera financiera especulativa pesa sobre el desarrollo rural y las posibilidades de reforma agraria.

12. La globalización no constituye en si un fenómeno nuevo, pero la concentración del poder económico y militar alcanzó niveles nunca antes experimentados. El ritmo de transformación y la amplitud de su difusión geográfica han cambiado radicalmente. Las sociedades humanas tienen necesidad de nuevas herramientas para encontrar los medios de construir alternativas viables. En esas condiciones, las necesidades en materia de fortalecimiento de las capacidades cambian de naturaleza, una vuelta en causa de las categorías de análisis y los conceptos y una revisión de los paradigmas son necesarios. Reforzar las capacidades de los actores no puede limitarse a darles herramientas o conocimientos en un momento dado. *Hay que poder sobre la dinámica*, permitiendo a los diferentes protagonistas, a los agricultores pobres, a los pescadores artesanales en primer lugar, adaptarse permanentemente a esos cambios que se dan a partir de ahora por períodos cada vez más cortos. Estos actores deben poder mejorar su posición en las relaciones de fuerza de que las propuestas que defienden puedan progresivamente afirmarse en todos los niveles. Esta nueva situación exige una comprensión afilada de las evoluciones económicas y sociales y las contradicciones que animan a las sociedades del mundo. Tomar en cuenta la historia y la diversidad es desde luego fundamental. Cada actor debe poder apoyarse sobre referencias de experiencias variadas, que vienen de épocas y comarcas diferentes, ya que lo que a dado buenos resultados en un caso ser inoperante dañina dentro de otro contexto. *Las historias de éxito* no pueden ser trasladadas mecánicamente y *las lecciones* no son siempre fáciles sacar. De donde el interés en construir diagnósticos compartidos y bien comprendidos por todos. La tarea es considerable: faltos de tales capacidades muchos Programas de Reducción de la Pobreza (PRSP) se apoyan hoy, sobre una visión de la agricultura a menudo contraria al interés colectivo a nivel local, nacional y mundial.

13. Cuando se trata de cuestiones de la tierra, es necesario cuestionar la validez de los conceptos que se utilizan de manera corriente, como aquellos de *la propiedad y del mercado*, ya que han sido creados en otros contextos históricos y geográficos, muy diferentes de las situaciones actuales. Conferirles un valor universal lleva frecuentemente a una pausa. Reforzar la capacidad de los actores para mejorar el acceso a la tierra exige saber inventar conceptos renovados, más operativos y mejor adaptados a la realidad de hoy.

14. Con la globalización que multiplica las interdependencias y las relaciones entre grupos sociales de intereses muy diversos, con el desarrollo urbano, se vuelve indispensable construir

alianzas más y más amplias, ya que sean entre sectores, siguiendo modalidades que sobrepasan los marcos geográficos habituales de la región o entre Estados nacionales. El refuerzo de las capacidades de los actores debe desembocar en formas de gestión concertada y durable de recursos naturales y de la tierra. En otras palabras, se trata de *construir nuevas modalidades de gobierno*. Las formas de organización y de representación de los actores sociales presentan a menudo límites que vuelven imposible la puesta en marcha de respuestas adaptadas. La identidad de ciertas categorías de actores, como los pastores nómades no es a veces ni reconocida. De donde la necesidad de intervenciones específicas con vistas a levantar esos obstáculos.

15. Mejorar el acceso a la tierra y la seguridad en el uso de la tierra y los recursos naturales constituye una necesidad para la humanidad entera, para alcanzar una producción alimentaria duradera y suficiente, un desarrollo económico y social y una reducción de la pobreza y para construir un mundo más seguro. Esto no puede hacerse sin políticas públicas y por lo tanto sin la acción de los Estados. Es también imposible sin una amplia participación de la sociedad civil, tanto para la definición como para la aplicación y el seguimiento de esas políticas. Examinemos pues ahora, como políticas de Estado, y luchas y proyectos de sociedades civiles se combinan, se completan o se enfrentan para dibujar el presente y el futuro.

II. Entre políticas de Estados y luchas y proyectos de sociedades civiles

16. Las políticas y las leyes no son solo producto de los Estados, de los gobiernos y de instancias legislativas. Son también la resultante de prácticas cotidianas de hombre y mujeres, por sus luchas, su resistencia, sus innovaciones. Pero estas, con frecuencia no inscritas en su origen dentro del marco legal, a veces ilegales, no pueden a su vez imponerse sin estar retomadas y traducidas por reglas y leyes o ser objeto de políticas específicas. Es hablando de esa dialéctica que abordaremos la cuestión del refuerzo de las capacidades de diferentes actores para mejorar el acceso a la tierra y a los recursos naturales.

A. LAS INTERVENCIONES DE LOS GOBIERNOS A PARTIR DE ALGUNOS EJEMPLOS

17. Esta parte ocupa un lugar totalmente central en nuestro análisis. Una de las apuestas de la discusión desde el ICCARD se centra sobre las intervenciones de los Estados, que la FAO como organización internacional apoya y contribuye a mejorar. Nosotros abordaremos sucesivamente las políticas redistributivas del suelo, en su diversidad, las permanentes intervenciones de gestión de las estructuras agraria y las políticas de reconocimiento de derechos.

1. *Las políticas territoriales redistributivas. Diversidad, avances y límites.*

Los diferentes tipos de intervención posibles

18. Cuando la estructura agraria está muy polarizada, cuando un porcentaje muy débil de los derecho-habientes controla la mayoría de las tierras, las políticas tendientes a realizar rápidamente una redistribución son indispensables con el fin de crear las condiciones de un desarrollo económico duradero. Es hoy el típico caso de Brasil, Guatemala, Filipinas, Indonesia Africa del Sud, Zimbabwe, para no citar más que algunos ejemplos entre los más evidentes. Es también el caso de un cierto número de países del antiguo bloque soviético, aunque sea afirmado con menor

frecuencia. Es obligado constatar que los programas y las acciones en curso queden muy en de este lado de las necesidades y que sensibles mejoras están por construir.

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

19. Siguiendo los países y las épocas en función de las relaciones de fuerza existentes, las reformas agrarias fueron hechas por confiscación (sin indemnización a las personas o entidades afectadas) o por expropiación (con una indemnización de los expropietarios más o menos importante y generalmente diferida en el tiempo). Más frecuentemente, las tierras han sido transmitidas a los beneficiarios bajo un régimen de tierras específico y protegido por el Estado, diferente al menos durante un cierto número de años del régimen de tierras ordinario y limitando los derechos sobre la tierra (la venta e hipoteca son a menudo prohibidos o hechos por excepción).

20. La transformación de sistemas de producción cuando el proceso de reforma agraria fue más cómoda en las situaciones de grandes propiedades trabajando con arrendatarios o aparceros que dominan el conjunto del proceso de producción (el caso más frecuente en Asia del Este o del Sudeste) que en aquel de empresas con asalariados o casi asalariados (como frecuentemente en los latifundios de América Latina). En el primer caso, la supresión de la renta del suelo se traduce inmediatamente por un aumento de la inversión de los campesinos en trabajo y en capital. En el segundo caso el paso de sistemas de producción diferentes demanda tiempo y se hace por etapas.

I. Cuadro 1. Las reformas agrarias del Vietnam

Las sucesivas reformas agrarias en Vietnam a partir de 1945, han llevado consigo una importante redistribución de la tierra, tanto al Norte como al Sur, siguiendo itinerarios y calendarios distintos.

La colectivización fue parcial y de corta duración. Comenzada en 1978, fue seguida falta de esta colectivización a partir de 1981, con el decreto 100, que ha legalizado la l de arrozales a los miembros de cooperativas. En 1988, la resolución 10 dio a los pai derecho a decidir sobre la utilización de sus capitales. La ley de suelos de 1993 atribuyó campesinos el derecho de uso sobre la tierra, en función del número de personas familia, por un período de 20 años para los cultivos anuales y de 50 años para los perennes. Pero ese derecho puede ser intercambiado, transferido, arrendado, pu garantía. El límite de las parcelas es de 3 hectáreas.

La restauración de la economía familiar, después de la redistribución territorial, resultados espectaculares. El Vietnam que debía importar alimentos cada año, se convirtió uno de los principales exportadores mundiales de arroz y de productos alimenticios.

La experiencia en Vietnam muestra que los campesinos, a fuerza de conocimientos acumulados durante siglos, son capaces de reacciones muy dinámicas cuando existen políticas agrícolas y de tierras favorables.

21. Las reformas agrarias son procesos excepcionales que exigen políticas favorables. Las reformas agrarias radicales de Taiwan (Provincia de China), de Corea del Sur o del Japón han sido efectuadas después de la derrota militar del Japón bajo el estrecho control de los EE.UU: En otras reformas agrarias logradas en los países comunistas de Asia y Vietnam (cf cuadro 1) y la China, pero también aquellas de Méjico a principios del Siglo XX o en Bolivia en 1953 se han operado en un clima revolucionarios. Ellas han jugado un papel fundamental en el desarrollo económico nacional, cuando son verdaderamente redistribuidos los derechos de la tierra. Conocer estas experiencias su éxito, sus límites es esencial para elaborar políticas públicas de redistribución eficaces. Los Estados tienen una real necesidad de reforzar las competencias de sus marcos sobre ese punto a fin de poder hacer las reformas necesarias cuando las condiciones políticas son completadas. Presiones externas pueden también ser necesarias y las políticas de los organismos pueden jugar un papel importante en ese sentido. Los PRSP, Documentos Estratégicos para la Reducción de la Pobreza podrían jugar un papel

más activo en ese dominio articulado con modalidades de ayuda a los países. La orientación de la Unión Europea en materia de política de tierras parece haber querido tomar esa dirección⁵.

22. Pero es frecuente que existan necesidades reales de redistribución de fondos, sin que las condiciones particulares para las reformas agrarias clásicas sean reunidas. En ese caso, existen otras opciones que pueden ser realmente eficaces y permitir la instalación o el mantenimiento de numerosos pequeños productores, así mismo si ellas no permiten por lo general tratar los problemas de estructura en su totalidad.

La lucha contra las apropiaciones ilegales

23. Una buena parte de las tierras ocupadas por las grandes explotaciones agrícolas o forestales no han sido jamás legalizadas, no han sido legalizadas en su totalidad o han sido adquiridas con fondos fraudulentos. Muy seguido, las superficies apropiadas son ampliamente superiores a aquellas que han sido declaradas. Es el caso en América Latina en zonas de reciente colonización. Los institutos de reforma agraria han usado ampliamente este argumento como uno de los motivos principales de expropiación, como en Honduras, por ejemplo.

24. No se trata siempre del mismo mecanismo. Las pequeñas propiedades presentan también problemas de falta de legalización. En América Latina, hay que volver sobre la construcción de los derechos con las bulles papales de 1493 que fundan la “propiedad” de las coronas de España y de Portugal, sobre todas las tierras del continente, y seguidamente el estatuto de “tierras nacionales” pertenecientes al Estado, para comprender la naturaleza del proceso de legalización de las tierras. El proceso de expropiación masiva operada por la Conquista, que se interpreta hoy dando a la propiedad un sentido que no existía en esa época, ha dejado como herencia serios problemas. La contestación por los movimientos indígenas en Bolivia y en otras regiones comienza solo hoy reencausar este estado de hecho.

25. La lucha contra las apropiaciones ilegales de grandes propietarios constituye a menudo una puerta de entrada más fácil que la batalla para la adopción y aplicación de una ley de reforma agraria. Ella ha tomado relevancia en Brasil donde los movimientos contra el “grilagem” de las tierras. En Guatemala muy importantes superficies apropiadas de forma abusiva por grandes terratenientes pueden ser objeto de un cuestionamiento en el marco de las leyes actuales. En la República Democrática del Congo, el número de concesiones forestales establecidas fuera del marco legal, es considerable. Existe un espacio real, a menudo importante, que los Estados podrían explotar simplemente haciendo aplicar la ley.

26. Una de las cuestiones centrales que plantea la apropiación ilegal es aquella de la *prescripción adquisitiva*, y de su aplicación o no de los territorios llamados nacionales. Un espacio de trabajo muy importante y así abierto a la exploración, a la frontera entre cuestiones jurídicas y cuestiones económicas y sociales. La lucha contra la apropiación ilegal ofrece desde cualquier evidencia perspectivas interesantes para una redistribución efectiva del acceso a los recursos naturales y a la tierra.

La intervención sobre los mercados

⁵ Ver bibliografía. Orientaciones de la Unión Europea sobre la política de tierras. Octubre de 2004.

27. El funcionamiento de los mercados lleva en sí, de forma cíclica crisis y procesos de venta de grandes propiedades. La caída de los precios del café provocó en América Central, en Guatemala, Nicaragua y al principio de los 2000 la puesta en venta de un gran número de propiedades medianas o grandes. Los pequeños productores, con sistemas de producción más diversificados y no obedeciendo lógicas de máximo provecho han por lo general resistido mejor. Pero las consecuencias positivas que se hubieran podido esperar en términos de redistribución no se han concretado. Sean las deudas no reestructuradas, sean los arriendos dados en garantía por créditos no pagados, han sido vendidas al mejor postor. Los pequeños explotadores que no disponían ni de capital ni de crédito no tuvieron acceso y la propiedad se concentró aun más.

28. Los Estados podrían poner en marcha mecanismos de intervención sobre los mercados que permitirían una cierta redistribución de la renta. Es más fácil económica y políticamente que poner en marcha una reforma redistributiva. Pero en general, los países en vías de desarrollo no toman ese tipo de medidas, sea por falta de información, sea porque los políticos privilegian sus intereses personales a corto plazo y buscan sacar provecho de las crisis. Las organizaciones campesinas no hacen presión para un tipo de mecanismo que ellas no creen posible y son a veces influenciadas por dirigentes y también endeudados que no desean ver sus tierras a manos de campesinos más pobres.

29. Desarrollando prácticas de transparencia del funcionamiento de estos mecanismos de mercado e instituyendo una obligación a todo nivel de rendir cuentas cuando al impacto de las políticas públicas y de los mecanismos de regulación, se podría mejorar sensiblemente la situación.

30. Las políticas llamadas de *reforma agraria asistidas por el mercado*, promovidas por el Banco Mundial hace algunos años, ponen en pie una lógica distinta, puesto que se caracterizan por el hecho que las tierras compradas por campesinos pobres a los propietarios que aceptan vender voluntariamente. No constituyen políticas eficaces ni económicamente viables de redistribución de tierras (cf. Africa del Sur, Colombia, Guatemala). La lentitud de su aplicación no tiene nada de sorprendente: ¿cómo se puede pensar que alcanzaría, para reducir las desigualdades, que los pobres compren la tierra a los ricos? Estos mecanismos no han siquiera funcionado en situaciones de crisis abiertas que evocamos, y numerosos efectos perversos han visto la luz (corrupción y alza de precio de la tierra).

31. A la inversa, el desarrollo de mecanismos de *crédito hipotecario* es muy útil y mismo indispensable para una gestión duradera de las estructuras agrarias. Pero se trata aquí de una política de otra naturaleza: no hagamos la amalgama entre redistribución territorial e intervención sobre los mercados hipotecarios! Si las políticas redistributivas son prioritarias en ciertos países, hay que poder también regular los mercados de derecho territorial en la duración, a falta de lo que los logros de las reformas agrarias se diluyen rápidamente.

La privatización de los arriendos del Estado y de las tierras de las cooperativas

32. Conviene distinguir diferentes situaciones. En algunos casos, la privatización constituyó una verdadera reforma agraria con una redistribución muy igualitaria de tierras pudiendo ser llevadas al extremo (como en Albania, por ejemplo). A veces el estado no ha hecho más que el dejar hacer de los procesos ampliamente originados en la base permitiendo legalmente la privatización. Ese fue el caso de Nicaragua en los años 90, con el parcelamiento de cooperativas de producción que

en algunos casos pusieron el broche final al proceso de redistribución iniciado con la reforma agraria sandinista⁶.

33. Se encuentra al nivel de las grandes estructuras socialistas con los asalariados problemas parecidos a aquellos de las grandes explotaciones capitalistas. Los obreros pueden haber tenido acceso a parcelas de producción de víveres pero no dominan el conjunto del proceso de producción. Un verdadero problema de transición se plantea entonces. ¿Cómo a quién redistribuir la tierra si no hay más paisanos? La privatización de esas unidades puede en algunos casos no tener

ningún impacto redistributivo, arrastra la constitución de grandes dominios privados basados en la propiedad del suelo o algunas veces sobre la locación de tierras que vienen de múltiples propietarios. Esta situación prevé en algunos países de Europa del Este (ver cuadro 2) frecuentemente cuando el proceso de privatización pasa por la distribución de acciones y no de parcelas de tierra. La privatización concentra entonces la tierra y el capital. Es a la inversa de lo que hubiera sido necesario para luchar duraderamente contra la pobreza y para promover la paz.

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

Países que han conocido una redistribución profunda y relativamente igualitaria.

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

Gran partición de las estructuras agrarias.

II. Países con una concentración territorial extrema

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

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

III. Países con un nivel de concentración menor

Eslovenia, Polonia, Rumania, Estonia.

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

y

Los límites actuales de las políticas redistributivas

34. El día siguiente de las reformas agrarias han sido a menudo difíciles. La colectivización a significado el restablecimiento, el mantenimiento o la instauración de muy grandes explotaciones. Los logros de numerosas reformas agrarias de América Latina, en Nicaragua, Honduras (en Chile en condiciones diferentes) se han en gran medida abatido en algunos años con el cambio de gobierno que los había prometido.

35. La fragilidad de los procesos ilustra los límites de las intervenciones de los Estados, que recurren generalmente a procedimientos administrativos para la puesta en marcha de sus políticas, sin apoyarse sobre formas de legitimación que serían más difíciles de discutir seguidamente. Frecuentemente, hubiera hecho falta modificar la ley y hacer evolucionar ciertos conceptos legales fundamentales. Las dificultades ulteriores provienen de la debilidad de las organizaciones de base, o de la débil participación en el gobierno local del territorio. Interviniendo desde lo alto, el estado se comporta frecuentemente de manera paternalista y usa las organizaciones paisanas como simples instrumentos de sus políticas. Las organizaciones campesinas cuyo funcionamiento es a veces insuficientemente democrático, pueden defender en algunos casos las políticas oportunistas respondiendo a los intereses de una minoría de sus miembros. El corte que se

⁶ Por otra parte el gobierno ha privatizado también los arriendos del estado, proceso este de mucha dificultad.

instaura entre el sector reformado y el no reformado hace más frágil el proceso, los pequeños productores de los dos sectores no logran construir estrategias comunes. Pueden aun llegar a enfrentarse tornando más débil las posibilidades de ganar terreno en la puesta en su lugar de la reforma agraria.

36. En fin, las políticas agrícolas, precios, comercio, mecanización, etc.) están frecuentemente en contradicción con las políticas redistributivas. Pocos estados han impulsado reformas agrarias redistributivas teniendo en cuenta verdaderamente el sector campesino. Por mucho, el progreso técnico es sinónimo de grandes estructuras y de la redistribución justificada por las exigencias de justicia social. En Brasil, en Africa del Sur, la gran producción moderna parece producir de manera eficaz y no es percibida tan negativamente como los latifundios. Sin embargo la riqueza producida por unidad de superficie en el marco de *l'agro-business* es muy inferior a lo que produciría una moderna agricultura familiar. Como esos sectores producen mercancía para exportación y contribuyen a mejorar la balanza comercial, a los EE.UU. les cuesta reconocer que a mediano plazo, los verdaderos obstáculos para el desarrollo no son los latifundios improductivos sino esos grandes productores capitalistas modernizados. La política agrícola es casi siempre favorable a estos últimos, con subvenciones que mantienen la ilusión de su eficacia.

37. Hay sobre ese punto una necesidad de fortalecer la capacidad de análisis de los actores. Más transparencia y los polos de defensa o alegato pueden mejorar la información y modificar las políticas.

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

38. Otro modo poderoso de intervención, el impuesto financiero, permite actuar contra la concentración de la renta de la tierra. Presenta para los economistas neo-liberales la ventaja de no introducir distorsiones de funcionamiento de los mercados, ya que no influye sobre el precio más que una vez, a continuación el costo del impuesto está tomado en cuenta durante la fijación del "precio de la tierra", determinado por la esperanza del retorno de la inversión.

39. Difícil de poner práctica a nivel nacional a causa de los informes de las fuerzas políticas pero el impuesto a la tierra puede ser emparejado a nivel municipal con un catastro fiscal y dar resultados interesantes contribuyendo a mejorar el gobierno local y la transparencia.

La necesidad de una construcción por etapas

40. Las políticas de los estados necesitan un contexto político favorable para ser votadas y aplicadas. En Chile, el gobierno de Frei votó la ley de reforma agraria, pero su aplicación fue

Cuadro 3. La reforma agraria de Taiwan. (provincia de China)

Esta fue aplicada después de la victoria del partido comunista chino sobre el continente por los rescatados de la armada nacional que se habían refugiado en la Isla y recibieron una ayuda muy importante de los EE.UU. Ellos liberaron al campesinado de la clase de propietarios terratenientes, reduciendo primero la renta del suelo y luego vendiendo por pequeños lotes, las tierras confiscadas a los vencidos ocupantes japoneses. La reforma agraria lanzada en 1953, limitó la propiedad a 2.9 h y redistribuyó los excedentes a los paisanos, permitiendo obtener una estructura agraria muy igualitaria.

El restablecimiento del desarrollo agrícola fue espectacular.

La producción fue multiplicada por 5 en 30 años. Los EE.UU. han financiado ampliamente y controlado la aplicación de políticas agrícolas y acordado la prioridad a la inversión en trabajo, a la utilización de insumos y a la organización de los productores.

Apoyándose sobre las organizaciones agrícolas, el ministerio de Agricultura *ad hoc*, que había sido constituido para administrar la ayuda americana, ha podido aplicar las políticas de desarrollo. La reconversión de los propietarios de tierras en industriales nacionales fue inducida por los mecanismos de compensación de la reforma agraria. La plusvalía producida por el sector agrícola ha podido jugar un papel mayor en la constitución del capital industrial.

insuficiente. Jacques Chonchol explica que los gobiernos de la Unidad Popular no contaban con la mayoría para modificar la ley de reforma agraria, pero podían ponerla en práctica ya que existía la voluntad política del ejecutivo. En muchos casos, la relación de fuerzas no permite ni siquiera aplicar la ley. Es difícil cambiar la ley, los parlamentos están frecuentemente controlados por grandes propietarios, muy difícilmente afines a la causa de los paisanos sin tierra. Nunca es fácil para un gobierno pensar a largo plazo, lo que es indispensable para las acciones de reforma agraria y de redistribución.

41. Al querer ir demasiado rápido se arriesga evaluar negativamente las relaciones de fuerza y provocan un aplazamiento del conjunto del proceso. Saber administrar los ritmos de las transformaciones constituye una cuestión clave. La manera como fue llevada la reforma agraria en Taiwan⁷ ilustra bien lo que se debería poder lograr hacer: *una redistribución radical de tierras realizada en coherencia con la política agrícola*. Los elementos clave han sido la reconversión forzada de propietarios de tierra en la industria, un dispositivo político que no les ha dejado la posibilidad de interferir sobre el desarrollo de la reforma, una política agrícola de protección mano a mano del mercado mundial, un control de las técnicas que han voluntariamente favorecido la inversión en trabajo humano y el uso de tracción animal sin importarles tener en vista los tractores durante una decena de años. Al mismo tiempo, la organización de productores fue alentada fuertemente, de manera de preparar el porvenir. La historia del Vietnam constituye otro *success story, con una secuencia de transformación totalmente distinta*.

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

En el curso del siglo XVIII, la monarquía apoyada por la burguesía comerciante opta por liberar a la pequeña agricultura del yugo feudal. Ella impone un estatuto de arrendamiento moderno desde 1786, crea una banca pública para ayudar a los campesinos a comprar la tierra, desarrolla la enseñanza obligatoria.

Se apoya sobre sindicatos agrícolas muy organizados, quienes construirán un sistema cooperativo poderoso.

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

42. Subrayemos desde ahora que la acción descendente del Estado no puede bastar y la participación de los actores de la sociedad civil y los movimientos de campesinos y ciudadanos es irremplazable para que las políticas de redistribución sean posibles y coronadas de éxito. Volveremos.

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

43. Los países en los cuales la estructura agraria está constituida esencialmente por productores familiares comerciantes han generalmente puesto en su sitio mecanismos que permiten regular el funcionamiento de los mercados hipotecarios, como complemento de los mecanismos tradicionales de economías paisanas fundadas frecuentemente en las herencias no igualitarias entre hermanos y hermanas, sobre las prácticas de dotes, etc. Se encuentran en prácticamente todos los países de Europa Occidental continental, medidas de ese tipo que responden a los mismos objetivos, con modalidades diferentes ligadas a la historia particular de las sociedades rurales (ver cuadros 4 y 5).

⁷ Provincia de China.

Subrayemos que las mismas leyes no tienen necesariamente los mismos efectos siguiendo el nivel de organización de los productores y de la sociedad civil. Así la transposición de la ley francesa sobre el arriendo en España tuvo resultados opuestos a los que se esperaban, con una reducción de las superficies arrendadas.

44. Subrayemos que las mismas leyes no tienen necesariamente los mismos efectos siguiendo el nivel de organización de los productores y de la sociedad civil. Así la transposición de la ley francesa sobre el arriendo en España tuvo resultados opuestos a los que se esperaban, con una reducción de las superficies arrendadas.

45. Las políticas territoriales y la regulación, consideradas como propiedad del estado, no han sido objeto de las políticas europeas. Hoy, la nueva política agrícola común retoma sin discusión la imposición del discurso liberal olvidando que son las políticas radicalmente diferentes las que han permitido el desarrollo de Europa.

Cuadro 5. Las políticas de las estructuras en Francia.

Francia desarrolló a partir de los años 60 una política agrícola con el objeto de controlar la evolución de estructuras agrarias, de manera de permitir la modernización de las unidades de producción agrícola, conservando siempre la explotación campesina familiar, como base de su desarrollo. Estas políticas fueron establecidas en estrecha articulación con las organizaciones campesinas y con frecuencia bajo su iniciativa. Un sistema de cogestión fue instaurado, con numerosas estructuras paritarias en las que residen instancias gubernamentales y de organizaciones profesionales agrícolas. Entre los trazos salientes de esta política se encuentra:

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

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

46. En China, la no regulación de la expulsión de los paisanos pobres hacia las ciudades se volvió en el curso de estos últimos años en un problema explosivo. En Vietnam, en Albania y muchas otras comarcas, la gestión de la modernización de la agricultura paisana resultante de la reforma agraria llama a la puesta de "políticas de estructuras". A nivel mundial (África, Asia, América Latina, Europa del Este) el desconocimiento de las posibilidades de políticas de regulación es evidente. Es uno de los temas centrales sobre los que los gobiernos tienen necesidad de adquirir competencias.

3. Las políticas de reconocimiento de los derechos de la tierra. Diversidad, avances y límites.

47. Las políticas de los Estados no se limitan a administrar o a regular el acceso a los recursos naturales y a la tierra. Conciernen igualmente los mecanismos de reconocimiento y protección de diferentes derechos. Existen dos grandes familias de procedimientos que fundamentan los derechos: 1/ Los derechos se adquieren en el transcurso del tiempo por el una validación de hecho por la sociedad. Es el mecanismo de *prescripción adquisitiva* que es un instrumento legal. 2/ Los derechos de uso pueden ser concedidos por el estado, por medio de títulos hipotecarios. Aunque ellos parecen estar en el origen de

los derechos, volvemos siempre en última instancia a una situación previa de validación de una situación de hecho, que reenvía a la situación anterior⁸.

48. Existe en el mundo diferentes sistemas de registro y validación de la modificación de los derechos, las herencias, las ventas, las cesiones temporales. Se encuentra las dos mismas familias, una apoyándose sobre la *existencia de títulos*, de los cuales se registra las modificaciones y la otra fundada sobre la *aseguración de las transacciones*. Los dos sistemas pueden coexistir y combinarse. En todo caso no habrá seguridad más que si las modificaciones son conocidas por otros habitantes, si se garantiza que el conjunto de lo convenido es accesible al público. Es lo que los juristas llaman la publicidad de las tierras. Es necesario que puedan existir *modalidades de gestión accesibles a todos y procedimientos de resolución de conflictos rápidos y equitativos*.

49. Los programas de aseguramiento de las tierras de los Estados, ampliamente influenciados y financiados por instituciones internacionales, privilegian más frecuentemente la atribución y la gestión de los títulos hipotecarios. Son esencialmente contruidos a partir de una *concepción absoluta de la propiedad*⁹ y no teniendo en cuenta los *múltiples derechos* que siempre coexisten sobre una misma parcela. En los casos donde la tierra estaba en gran parte administrada de forma comunitaria ellos se transforman en programas de privatización y de enclavado, no reconociendo más que una parte de los derechos preexistentes, y marginando una parte de los derecho-habientes. Estos fenómenos han adquirido hoy una dimensión considerable a escala de continentes enteros.

50. Mismo ahí donde los derechos individuales exclusivos predominan, los catastros se tropiezan con problemas comunes: 1/ que derechos validar desde entonces el establecimiento de la base de partida y hasta donde remontar en el tiempo para aceptar cuestionamientos y puesta en cause? 2/ el costo de la actualización, de la puesta al día de las transacciones hipotecarias es prohibitivo para los pequeños productores cuyos derechos recaen con mucha rapidez en lo informal. 3/ los procesos de mediación cuando hay conflictos no están previstos por los sistemas de administración territoriales ya que ellos son difícilmente administrables de manera centralizada.

51. El reconocimientos de los múltiples derechos a progresado en el curso de estos últimos decenios, tanto a nivel de los Estados como de las instituciones internacionales (catastro costumbrista en Nueva Caledonia, ley de territorios en Mozambique reconociendo los derechos a las comunidades campesinas sin poner como base de partida la propiedad privada absoluta del suelo, programa nacional de tierras en curso en Madagascar, proceso de reconocimiento, deslinde y falta de registro costumbrista en Ghana siguiendo un sistema híbrido de derechos, con una gestión de tierra por secretariados costumbristas, etc. Pero estos diferentes procesos se chocan en su puesta en marcha con dificultades, el objetivo final queda frecuentemente en la obtención de un “verdadero” título de propiedad y los problemas de puesta al día y de gobierno local persisten.

52. El tener en cuenta los derechos de los pastores nómades y de una manera más general de los *usuarios ocasionales* de los recursos es prácticamente imposible por medio de la propiedad privada absoluta. Inmensas extensiones de la superficie del globo son concernientes, con los criadores transhumantes o los cultivadores (extractivistas).

⁸ Los derechos sobre la tierra en América Latina parecen fundados en la existencia de un título real, conservado en los archivos de Sevilla pero el acta de toma de posesión del continente no tiene otra causa principal que la conquista militar, excepto la justificación ideológica del origen divino de la decisión del Papa.

⁹ Al singular, por oposición a las propiedades a las cuales se hacía referencia antes de la Revolución Francesa. Ver Joseph Comby, referencias bibliográficas.

53. Níger ha desarrollado desde hace más de diez años una experiencia remarcable con la puesta en marcha del Código Rural. Es un poco la antítesis de lo que venimos de describir: pone el acento sobre la construcción progresiva de estructuras de concertación y gobierno locales que implican las autoridades tradicionales y facilita su evolución. Sobre la base de criadores nómades, se han desarrollado nuevos conceptos en materia de concepción de derechos, como aquel del *territorio atado*, sobre el cual los nómades tienen un derecho de uso prioritario, si derecho a prohibir el acceso al agua a los usuarios de paso.

54. La *aseguración de los derechos delegados*, de los derechos de uso en general, es una cuestión central todavía poco trabajada. Sin embargo una proporción considerable de tierras de países desarrollados es trabajada forma indirecta. Garantizar los derechos de uso

de los productores independientemente de los derechos de propiedad individuales o colectivos constituye uno de los mayores desafíos de nuestra época. La evolución de los derechos a nivel de los ejidos en Méjico muestra que no es fácil. El sistema del ejido puesto en su lugar después de la reforma agraria era llamativamente moderno e interesante, pero las evoluciones sociales y técnicas, han llevado consigo procesos de privatización de derechos que sus instancias de regulación no han sabido administrar.

55. Esta incapacidad de hacer evolucionar las estructuras de gobierno al ritmo de las evoluciones económicas y sociales es representativa de una situación general. Es uno de los aspectos esenciales de las necesidades en materia de fortalecimiento de las capacidades: las propuestas formuladas en este documento aspiran a dar pistas para la elaboración de estrategias susceptibles de aportar respuestas.

56. La interfaz entre la fiscalización local y el asegurar de los derechos sobre el suelo constituye otro campo interesante de investigación. Una fiscalización que genere recursos que puedan ser en parte movilizadas localmente lleva naturalmente a preguntarse sobre las opciones de desarrollo para los territorios y sobre el nexo entre intereses colectivos e intereses individuales.

57. En materia de refuerzo de capacidades, se deben privilegiar dos campos: aquel de la *cartografía participativa*, que permite una reapropiación del territorio en su conjunto por los habitantes y un diálogo con instancias de nivel superior, y aquel de la *gestión de fondos descentralizados*, que puede transformarse en un verdadero aprendizaje del gobierno.

Cuadro 6. El código rural en Níger.

La aplicación del Código Rural fue un proceso lento (más de 10 años), que hizo necesarias numerosas consultas con los diferentes grupos sociales. Comisiones del suelo registraron a nivel local, los diferentes derechos de los usuarios, asegurando la publicidad y la actualización. Lo que es original y poco común, es el proceso de construcción de las nuevas modalidades de gobierno de concertación y de organización social.

Las Comisiones Territoriales incorporan las autoridades consuetudinarias que tenían un papel importante en materia de gestión de tierras, pero también miembros de diferentes servicios de administración, representantes de distintos usuarios y no trabajan más al nivel de una unidad de jefatura tradicional, sino de varias jefaturas vecinas. El proceso se generalizó poco a poco. Nuevos consensos y nuevas concepciones se trazan. El reconocimiento de los derechos de los pastores nómades, a pesar de los nuevos conceptos inscriptos en los textos jurídicos del Código Rural, no está todavía definitivamente adquirido.

4. Conclusión parcial sobre la capacidad de los gobiernos

58. No hemos hablado más que de la tierra y las políticas territoriales, pero los problemas se plantean de una forma muy parecida para otros recursos naturales, los recursos de los peces, para los recursos forestales y para las cuestiones del agua.

59. Los gobiernos tienen un papel esencial que jugar en la puesta en práctica de políticas que permitan un acceso más igualitario y más equitativo a los recursos naturales y de la tierra, tanto en los momentos en los que una redistribución rápida es necesaria, como en aquellos donde conviene administrar las evoluciones lentas de las estructuras agrarias. Los límites y por lo tanto las necesidades de refuerzo de competencias y capacidades son a la vez políticas, económicas, jurídicas y técnicas: *políticas*, ya que las relaciones de fuerza no permiten siempre avanzar y que los grupos en el poder defienden generalmente los intereses que no se corresponden con aquellos de las mayorías; *económicos*, ya que algunas medidas demandan recursos no siempre disponibles por los gobiernos, y porque la situación de los países en desarrollo en una economía mundial es casi siempre difícil, *jurídicos*, ya que los conceptos y las leyes, casi siempre en su origen importados o impuestos, son frecuentemente no adaptados a las realidades locales y porque su modificación es compleja indicando a veces modificaciones constitutivas, *técnicas* por fin, ya que el modelo de desarrollo dominante deja poco lugar a la búsqueda de alternativas fundadas en un uso duradero de los recursos renovables.

B. IMPORTANCIA DE LAS ACCIONES Y PROPUESTAS DE LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS, COMUNIDADES RURALES Y DE USUARIOS

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

60. Sin luchas de organizaciones campesinas para el acceso a la tierra, este tema tan importante para el futuro de la humanidad no sería vuelto a la orden del día de las agendas mundiales. El levantamiento zapatista de enero de 1994 en Chiapas, en el momento de la entrada en vigor del acuerdo de libre intercambio entre Méjico, EE UU. y Canadá llamó la atención primero sobre las consecuencias dramáticas de la globalización de los intercambios. La lucha ejemplar y ampliamente mediatizada del movimiento de los Sin Tierra en Brasil jugó un papel importante en la vuelta de la cuestión territorial delante de la escena internacional. Las luchas de paisanos sin tierra de Africa del Sur, de Guatemala, Honduras, Indonesia y Filipinas, las luchas y movimientos de resistencia no violenta de los paisanos pobres y las castas de los sin derechos en la India, son hoy indispensables para que mayores cambios absolutamente necesarios puedan producirse.

61. Estos movimientos no se limitan a los países en vías de desarrollo: las luchas de los campesinos europeos destacan la gravedad de los problemas que tocan también a los productores familiares de ese continente. El productivismo y el abandono de políticas que habían permitido una modernización fundada sobre la producción familiar abren una crisis sin precedentes. En Francia ñas organizaciones campesinas habían originado propuestas de *leyes de orientación* de los años sesenta que han puesto en su lugar la *política de las estructuras*. Sin ellas no hubiera habido *la ley del arriendo*, que protege los derechos de los campesinos. Hoy, esas políticas son abandonadas progresivamente. La instalación de jóvenes se volvió muy difícil. Los campos se vacían al punto de amenazar un tejido social mínimo y problemas de medio ambiente más y más graves aparecen. La última reforma de la Política Agrícola Comunitaria con el fin de respetar las exigencias de la OMC, instauró un sistema de subvenciones en gran medida desentrelado de la producción que constituye una pesada amenaza para el porvenir de la producción familiar. Lo que está en juego no basados en una sola dotación (DTU) del conjunto de subvenciones que recibía un campesino en un período de referencia. La agricultura paisana europea, muy eficaz, está también condenada por la competencia con el *agro-bussines* de los países emergentes y

de los países del antiguo bloque soviético, que benefician con sus precios de mano de obra y de tierra muy bajos.

62. Por esta razón, el desarrollo de la *Vía Campesina* que reagrupa en su seno ñas organizaciones de cuatro continentes, constituye un evento importante. El Forum Mundial sobre la Reforma Agraria¹⁰ que ha agrupado en diciembre de 2004, en Valencia organizaciones de la sociedad civil del mundo entero ha permitido subrayar, más allá de las diferencia, los problemas comunes de las agriculturas campesinas. Con el juego de productividades desiguales y los efectos de diferentes formas de dumping económico o social, los intereses de los productores familiares europeos son también aquellos de los productores del Sur, de Brasil, de Niger o de Indonesia.

63. El mantenimiento de mejores tierras agrícolas en la producción se transformó en una cuestión estratégica a nivel mundial. Si se quiere llegar a alimentar el mundo, hay que terminar de urbanizar las mejores tierras que pueden producir alimentos sea en Chile, en Haití, en China en Europa, etc. En Filipinas donde un texto de ley permite clasificar las tierras *aptas para la urbanización* viene a bloquear en numerosas regiones las posibilidades de aplicar la ley de reforma agraria, las organizaciones paisanas han hecho de la lucha contra la reconversión de tierras agrícolas uno de sus temas prioritarios.

64. Si los resultados de luchas paisanas del pasado han sido decisivos, la ausencia de organizaciones paisanas poderosas en numerosos países constituye un freno a la ejecución de políticas de desarrollo duraderas. Es flagrante en los países del antiguo bloque soviético donde se desarrolla a gran escala un capitalismo agrario que viene a agregarse a aquel que emergió en algunos países del Sur (Argentina, Brasil, etc) para constituir una amenaza mortal para todas las agriculturas paisanas del mundo y por lo mismo para la alimentación de la humanidad.

2. *Los sistemas de gestión de los derechos: lo informal, los usos y costumbres y las nuevas reivindicaciones territoriales*

65. Existe en parte del mundo una gran cantidad de experiencias de gestión de espacios rurales que se enraizan en la historia y que deben servir de ingredientes para la fabricación de nuevas *formas de gobierno*, sobrepasando la oposición habitual entre lo que se llama derecho costumbrista y derecho moderno. Las nuevas posibilidades técnicas de cartografía con sistemas de posicionamiento pro satélite y los planos por sonido hacen posible hoy una descentralización de la administración territorial. Lo que antes debía ser hecho por técnicos esta hoy en la mano de los campesinos. El desarrollo de la cartografía participativa, en América Central, el uso de maquetas en tres dimensiones en las Filipinas permite a los habitantes disponer de herramientas de planificación, y de negociar mejor con las autoridades. El dialogo se vuelve posible entre los actores que no podían comunicarse anteriormente a falta de una herramienta común comprendida por todos. Si se agrega esto la posibilidad que ofrece la informática a distancia, se dispone de nuevos medios para resolver una parte de los problemas de aseguramiento territorial. La publicidad puede ser considerablemente mejorada pero la clave queda en la organización social a nivel de comunidades locales.

66. Los últimos decenios han visto florecer las reivindicaciones territoriales y las experiencias de organización atando a los territorios. Entre ellas, hay que recalcar la importancia de las reivindicaciones territoriales de los grupos indígenas, pero ellas no son las únicas. Bolivia es hoy un verdadero laboratorio en ese tema. Pero algunas experiencias más antiguas y poco conocidas deberían ser tenidas en cuenta. En México pro ejemplo, la experiencia de la gestión de las comunidades indígenas del estado

¹⁰ <http://www.fmra.org>

de Oaxaca, que se beneficia de una ley particular constituye una alternativa al sistema de partidos políticos para la gestión local.

67. Las nuevas reivindicaciones se apoyan sobre dos concepciones muy antiguas que se vuelven actuales de cara a la privatización de la tierra. La referencia a la madre Tierra, a la Pachamama de los indios de los andes encuentra ecos más allá de su espacio geográfico de origen. Una de las apuestas centrales de las luchas paisanas y rurales de hoy es recuperar un cierto control sobre los territorios. El slogan "la tierra es del que la trabaja" no es verdaderamente actual. Lo que está en juego es más "el control de los usos de la tierra por sus habitantes", comentaba el dirigente campesino J. Bové en el Foro Mundial de la Reforma Agraria en Valencia en 2004.

68.

Las reivindicaciones campesinas en Colombia han logrado la creación de un concepto de reservas campesinas, incorporado en el dispositivo legal del Instituto de reforma agraria.

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

Las 6.300 hectáreas de tierra recuperadas después de 10 años de lucha de los campesinos de Larzac, contra la expansión de un campo militar, son administradas según la modalidad que ellos han imaginado dentro de la perspectiva de contribuir al debate sobre la constitución de "juntas territoriales", una reforma mayor que finalmente no vio la luz. La tierra ha quedado como propiedad del Estado, que la pone a disposición de los habitantes para un arriendo o cesión por largo tiempo, de 60 años renovables.

Una estructura específica fue creada para administrar esas tierras, la Sociedad Civil de Tierras del Larzac (SCTL). Sus miembros son personas físicas y morales, que representan a los diferentes habitantes de la región. Los campesinos son mayoría.

La SCTL decide la política de desarrollo a adoptar y privilegia la instalación de nuevos agricultores más que el agrandamiento de los arriendos existentes. Ella renta la tierra a los productores familiares a través del control de las rentas, válido por una duración que llega hasta su jubilación. Establece también contratos para el uso de otros bienes no agrícolas, vivienda, derechos de caza, de forma de mantener el control de recursos.

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

69. La experiencia original e innovadora de la sociedad civil de tierras de Larzac prefigura el tipo de control de territorio por los habitantes que sería posible instaurar bajo formas adaptadas a cada país (ver cuadro 7). El desafío es inmenso porque las luchas no se limitan a las cuestiones territoriales.

3. Importancia y límites de la construcción y alternativas desde la base

70. Las invenciones de las sociedades rurales, de los productores agrícolas, de los criadores, de los pescadores a nivel técnico en lo que concierne la organización y la gestión de recursos siempre han sido y siguen siendo fundamentales. Sin la acción de las organizaciones campesinas, de los ciudadanos, sin las resistencias, sin las manifestaciones, las revueltas mismas a veces, es que estimamos hoy que los derechos fundamentales del hombre no hubieran sido considerados como tales. El derecho se construye y se inventa sobre el terreno antes de que sea acostado sobre tablas de leyes este futuro derecho, este derecho en perspectiva es en lo mejor un no dicho, en lo peor una violación del derecho en vigor. La resistencia y la desobediencia civil contribuyen así frecuentemente a la creación de derechos. Desde entonces la cuestión es como favorecer las nuevas propuestas emergentes, nuevas opciones, evitando caer en un caos que significaría una falta de respeto generalizada del derecho. Los movimientos no violentos han contribuido ampliamente a promover formas de contestación de gran utilidad para la humanidad, en India, en Chiapas, y hoy un poco en todo el mundo.

-
71. Las dificultades y los límites que encuentran las organizaciones y los movimientos paisanos y de una manera general los procesos de construcción de alternativas desde la base no deben ser subestimadas. El fortalecimiento de las competencias es aquí también necesario. Una acción puede ser legítima sin ser legal, pero las leyes nacionales no toman en cuenta ese carácter. La presión internacional o la acción de organismos internacionales pueden ayudar a levantar con bloqueos a nivel nacional. Las ayudas al empobrecimiento constituyen una respuesta a una necesidad de la humanidad entera: ayudar a las sociedades a inventar cada vez más rápidas soluciones a los problemas, responder a los cambios que se han acelerado.
72. Las iniciativas resultantes de la base tienen sus límites y sus obligaciones. Las necesidades son políticas, existe a menudo un déficit de democracia a nivel local, las tradiciones, los usos y costumbres incorporan también sus exclusiones. El carácter áspero de las luchas, la violencia a la cual son sometidos los paisanos acarrearán fenómenos de radicalización que pueden bloquear las alianzas más amplias, por los tanto indispensables para ganar terreno. La falta de pluralismo sindical, a veces impuesto por los Estados que prefieren mantener las relaciones con una sola organización más fácilmente controlable, el déficit de democracia interna, al nivel de los movimientos son también obstáculos a sobrellevar. Las necesidades son también técnicas. A la hora de la globalización de la información los movimientos sociales tienen poco acceso a la información lo que les permitiría formular propuestas. En fin, la determinación de relaciones económicas desiguales al nivel mundial arruina un número de tentativas de construcción de un mundo que cuente con menos pobres y capaz de un desarrollo sustentable. Los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil tienen necesidad de pensar y de actuar a la vez en diferentes niveles, local, nacional y mundial.
73. Como los estados los movimientos de la sociedad civil, las organizaciones paisanas, las organizaciones territoriales tienen necesidad de reforzar también sus capacidades, a fin de poder aumentar su incidencia en los procesos de innovación y en la gestación de elementos de solución a las graves cuestiones que hemos evocado al principio de este documento: hambre, pobreza, gestión duradera de los recursos. El refuerzo de las organizaciones de la sociedad civil, constituye uno de los tres pilares esenciales en la búsqueda de soluciones, al lado del refuerzo de las instancias de los estados y de los mecanismos internacionales.

III. Las nuevas formas de regulación y de gobierno

74. Las dos primeras partes de este documento ponen en evidencia los límites de los esfuerzos de los estados y de la sociedad civil para relevar los grandes desafíos del sector agrícola y el mundo rural, notablemente la lucha contra la pobreza, la eliminación del hambre en el mundo y la degradación del medio ambiente. Antes de analizar las necesidades de adquisición de competencias, necesitamos comprender como esos límites pueden ser sobrepasados o por lo menos abrir algunas pistas de reflexión en ese sentido.
75. Las iniciativas más diversas de las que hemos presentado ejemplos, que ellas relevan de aproximaciones más bien descendentes o más bien ascendentes son tentativas de regulación compensatoria de efectos negativos del mercado cuando se hacen sentir brutalmente, notablemente los mercados de la tierra y los productos agrícolas. Ellas se inscriben pues en una lógica de *regulación reactiva*. ¿Cómo ir más allá para desarrollar un acercamiento regulador que tome los problemas en su comienzo?. Esto demanda una reflexión de conjunto sobre las nuevas formas de gobierno de zonas rurales inspirándose en experiencias más avanzadas. Es el objeto de esta parte.

A. LAS APUESTAS

76. Partamos para esto del papel de la agricultura en el mundo. Ella debe poder completar varias funciones. 1/ *una función económica y alimentaria*: lograr cubrir las necesidades alimentarias y en materia prima biológica (maderas, fibras textiles, etc...) Sin tener recursos en término, a la energía fósil y con una productividad de trabajo suficiente para permitir el desarrollo de otros sectores económicos. 2/ *una función ecológica* preservar y renovar los recursos naturales y los ecosistemas(suelos, agua, bosques, biodiversidad). 3/ *una función social*: asegurar un medio de vida digno y el bienestar a las poblaciones rurales, tanto como otros sectores (urbanos, industriales)no pueden absorber. 4/ *una función cultural*: preservar, desarrollar y transmitir el saber hacer agrícolas y el mantenimiento natural así como las culturas que le son atadas. Las agriculturas familiares tienen generalmente capacidades específicas para asegurar mejor el conjunto y a menor costo(sobre todo si se incluye los costos de medio ambiente, sociales, de salud, etc.)que las grandes explotaciones. Los mecanismos de regulación que prevalecen en el mundo moderno van al encuentro de la viabilidad y de la rentabilidad de la agricultura familiar. Se asiste a un retraimiento generalizado de esta que se traduce por una exclusión de un gran número de paisanos sin que se les ofrezcan otras oportunidades económicas. Este proceso es hoy un importante mecanismo generador de pobreza a nivel mundial. Otros mecanismos de regulación deben ser ejecutados que puedan tomar formas variadas siguiendo los contextos geográficos y las historias de cada pueblo.

77. Las funciones de la agricultura son funciones de interés general y de preservación del bien común a escala del planeta. Es por eso que conciernen al conjunto de la sociedad y no solamente las poblaciones agrícolas y/o rurales. El peso político de los campesinos tiende a disminuir fuertemente en todo el mundo y su marginación a crecer, las regulaciones tienden a realizarse únicamente en el marco de una relación de fuerzas (que se expresa por el juego de presiones políticas o por el de la oferta y la demanda) entre dos actores que tienen poderes y pesos políticos respectivos muy desiguales. Tenemos

Entonces tenemos que hacernos una doble pregunta.

1- *Si la regulación se hace en gran parte por la presión de grupos de intereses, ¿cómo pueden los intereses de todas las partes concernientes ser tenidos en cuenta, llamativamente el interés de los más débiles¹¹ cuando no tienen los medios para organizarse y hacer presión?*

2-*¿Cómo los mecanismos de regulación de cuestiones concernientes al interés general y el bien común pueden ser debatidos como una cuestión de sociedad en la cual el conjunto de los actores sienten concernidos.*

78. Estas preguntas son las premisas del razonamiento siguiente sobre lo que se podría llamar un “buen gobierno” de cuestiones agrícolas y de zonas rurales. Ellas demandan una puesta de los conceptos y principios que pueden permitir la expresión y tomar en cuenta del interés general y el interés de todos, mismo los más débiles, en una relación de equidad.

B. LOS CONCEPTOS

79. Definiendo el gobierno como la manera por la cual la sociedad administra sus intereses generales y el bien común, así como los intereses particulares de cada uno de sus miembros¹². El buen gobierno es

¹¹ Notablemente los campesinos de los países pobres.

¹² El concepto de gobernabilidad usado por el Banco Mundial es menos preciso. “Es la manera como se ejerce el poder en la gestión de los recursos de un país en vías de desarrollo”. World Bank Governance et Developement. 1992.

aquel que asegura el mejor equilibrio posible entre intereses generales posible entre intereses generales/bien común e intereses particulares en una relación de equidad. En el mundo moderno conceptos esenciales han sido desarrollados para asegurar este equilibrio.

- los derechos del hombre: la noción de derecho expresa y clarifica las bases universales de los intereses de cada uno. Todo hombre o mujer y con mayor motivo todo grupo humano tiene un cierto número de derechos que la sociedad debe poder asegurarle. Desde ese punto de vista, la Declaración Universal de los Derechos Humanos constituye una pieza maestra para la construcción de un buen gobierno a nivel mundial.
- la democracia más allá de la *democracia formal* es la delegación periódica de los poderes por el juego de las elecciones, *la democracia* es la posibilidad dada a cada grupo para expresar sus intereses individuales o colectivos, y pues, *de hacer valer sus derechos*. Ella es fundamental para el gobierno primero, porque cada ser humano y/o grupo social, étnico, religiosos, etc, es, por su capacidad de expresión y su inteligencia, siempre el mejor ubicado para expresar sus deseos/intereses y sus derechos, luego porque la capacidad de encontrar las soluciones más pertinentes nace de la confrontación de intereses y de los deseos en una relación de la búsqueda de consenso alrededor del equidad antes que de compromisos que resulten casi siempre en rapports de fuerza entre aquellos que están mejor posicionados.

80. Nos proponemos referirnos a dos conceptos complementarios para la comprensión del gobierno, la *co-reponsabilidad* y la *cohesión social* tales como ha sido anticipado recientemente por el Consejo de Europa. Los derechos del hombre no pueden ser solo un asunto de los poderes públicos, pero conciernen el conjunto de la sociedad, de donde el concepto de *co-responsabilidad* de los actores (poderes públicos, empresas, ciudadanos, familias) para asegurar los derechos y el bienestar de cada uno, que aparece como la otra cara de la ciudadanía (derecho versus responsabilidad). *La cohesión social* está definida como si fuera la capacidad de la sociedad de asegurar el bienestar de todos y evitar las disparidades. Es el resultado o la expresión de la buena administración y debe ser encarada en todos los niveles: local, regional, nacional, continental, global. Incluyendo en la definición el bienestar de las generaciones futuras se establece el vínculo ente *cohesión social* y *desarrollo duradero*.

81. El avance de los derechos del hombre y de la democracia (y por lo tanto del diálogo y de la cooperación para la búsqueda de soluciones equitativas y consensuadas) en una relación de co-responsabilidad para el bienestar de todos comprendidas las generaciones futuras (por lo tanto compromisos mutuos y a largo plazo par la puesta en marcha) implican ciertos principios para la aplicación de estos conceptos. nosotros retendremos esencialmente cuatro.

El diálogo y la cooperación territorial horizontal para concebir y definir las grandes orientaciones¹³

82. La definición de grandes orientaciones de la sociedad pasa por la concertación y el diálogo entre las diferentes partes, sin excluir ninguna. de donde la importancia de la dimensión territorial del diálogo: la referencia al territorio (y no solamente a una pertenencia social, profesional o étnica) es esencial para la administración. la gestión del interés general y de los intereses de todos pasa inevitablemente por una concertación del conjunto de actores viviendo en un territorio o concernidos por ese territorio. en una situación donde una gran parte de la población está en una situación de pobreza o de gran pobreza y de esta manera excluida del debate democrático, es

¹³ Para un análisis más profundo de este principio de diálogo y concertación territorial y de su aplicación remitimos al documento de la FAO "Participatory and Negotiated Territorial Development (PNTD)".

indispensable un esfuerzo específico par dar a las personas más marginadas la oportunidad de reconquistar su derecho a la palabra.

83. La referencia al territorio conduce a definir los diferentes niveles en los cuales se debe realizar el diálogo. la precisión de los objetivos y de las orientaciones tomadas varía con el nivel en el cual fueron definidas: objetivos generales y orientación sobre los principios generales en el ámbito global yendo del general al particular cuando uno pasa a los niveles inferiores, nacional, regional, local/comunitario.
84. El diálogo debe poder llevar todos los elementos que están involucrados en el interés general y el bien común, especialmente el acceso a la tierra y a los recursos del territorio de su gestión. no obstante, la búsqueda del consenso que permite conjugar mejor el interés general y los intereses particulares en una relación de equidad es difícil de obtener ya que conduce a rever las reglas del juego. para lograr el diálogo debe poder ir más allá de sus acciones inmediatas para entrar en el dominio de los valores compartidos y los objetivos a largo plazo.

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

85. La existencia de varios niveles de diálogo (local / comunitario, regional, nacional, continental, global) plantea el problema de la articulación entre ellos. Los derechos a la participación de cada uno exigen que se aplique el principio de la subsidiariedad, es decir el principio según el cual las decisiones deben ser tomadas en el nivel mas bajo, desde que el pasaje a un nivel superior no se impone.

86. Se plantea entonces la cuestión de saber que define este pasaje a un nivel superior. Son lógicamente los actores que representan los territorios del nivel inferior en el marco de un diálogo entre todos esos actores. La idea de subsidiariedad activa introducida por Pierre Calame¹⁴ precisa y modifica ese concepto. Por ejemplo en la unión europea son los estados los que deciden juntos las competencias que juzgan necesarias par pasar al nivel europeo. La subsidiariedad activa introduce un diálogo vertical ascendente que desemboca sobre la delegación de poderes a una entidad superior para la realización de responsabilidades específicas.

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

87. El principio de la autonomía contra responsabilidad o de la autonomía responsable (es decir un acuerdo entre dos cooperantes según el cual el primero delega una responsabilidad en el segundo y le acuerda la autonomía para llegar, con un control global a posteriori) se encuentra en todos los niveles de gobierno y juega un papel clave, notablemente:
- en la puesta en marcha de acciones concretas de acuerdo con las grandes orientaciones definidas en un territorio: autonomía de los tomadores de acciones con vistas a cooperaciones territoriales.

¹⁴ La subsidiariedad simple lleva siempre la constitución de niveles de competencia: a tal nivel, corresponde tal tipo de competencia y no sería cuestión par los niveles inferiores tratar lo que no entra en sus atribuciones. La subsidiariedad activa rompe esa clasificación desarrollando diálogos verticales ascendentes. Para saber más leer Pierre Calame La democracia en migajas. Por una revolución del gobierno. Ed. Charles Léopold Mayer et Descartes & Cie. Paris 2003.

- en el diálogo vertical ascendente y la delegación de poderes: autonomía de instancias superiores contra responsabilidad con vistas a los administrados.
- en el diálogo vertical descendente, correspondiente a la puesta en obra de políticas comunes bajo la forma descentralizada,: autonomía de los cooperantes locales con vistas a instancias superiores¹⁵.

88. Este principio fundamental permite la plena expresión de la co-responsabilidad y de la construcción de confianza. Reposa el mismo sobre principios de transparencia, de control a posteriori, de co-aprendizaje y de co-decisión.

Diálogos y cooperación horizontales inter-territoriales

89. Por varias razones, las formas de diálogo y de cooperación inter-territoriales y no solamente intra-territoriales se comprueban como necesarias. Por una parte, los derechos del hombre y la co-responsabilidad para el bienestar de todos llama a una noción de ciudadanía y de solidaridad a escala del planeta que conduzca a formas de cooperación entre territorios más favorecidos y menos desfavorecidos, notablemente entre el norte y el sur. Por otra parte la agricultura y la gestión de espacios rurales son cuestiones que tocan al interés general y a su bien común. Ellas conciernen pues el conjunto de nuevas formas de cooperación entre zonas rurales y urbanas sobre principios de ciudadanía (derecho y co-responsabilidad) y de solidaridad son esenciales. Las experiencias se multiplican, sobre cuestiones de acceso a la tierra notablemente, y de derramamiento de productos hacia las ciudades.
90. Múltiples sectores permiten desarrollar el diálogo y la cooperación inter-territorial, pero hay uno que merece una atención particular, las migraciones. Los migrantes por su doble cultura y su doble pertenencia jugar un papel motor para la creación de puentes de cooperación y de solidaridad entre territorios, notablemente de las zonas más avanzadas y las más desfavorizadas del planeta. Con frecuencia tratados bajo el ángulo problema/oportunidad a corto término por los países más ricos, las migraciones, pueden volverse un vector importante de acercamiento si son abordadas bajo el ángulo de la oportunidad política.

C. LOS PRINCIPIOS

91. Si existen numerosos obstáculos a la aplicación de principios de buena administración, como lo demuestran los ejemplos aquí debajo, se observa sin embargo siempre los efectos del refuerzo mutuo.
- El diálogo vertical descendente es una herramienta de refuerzo de los diálogos territoriales. Lo muestra el ejemplo del programa LEADER. Por otra parte la intervención de al menos tres niveles en el diálogo vertical (local, nacional, continental, federal o internacional) permite sobrepasar las situaciones de bloqueo que pueden producirse entre dos niveles, como se lo ve por ejemplo en Brasil).
 - Los cooperaciones Inter-territoriales juegan un papel esencial para los cambios de métodos, prácticas y tienen un efecto positivo indirecto sobre los procesos de concentración local.

¹⁵ La aplicación de fondos territoriales en Europa para el desarrollo regional o rural, nos han dado un ejemplo.

- Más generalmente todo ensanchamiento del debate democrático permite superar las confrontaciones generadas por ciertas relaciones de fuerza. Por el contrario el cierre y la separación o reducción de la participación conducen a poner en su sitio las reglas de juego o los intereses particulares se ponen por encima del interés general. Es por esa razón que los principios de buen gobierno constituyen un todo: aplicándolos en su conjunto se crean círculos virtuosos que la consolidan.

D. LAS EXPERIENCIAS EXISTENTES: LÍMITES Y ENSEÑANZAS

Los fondos estructurales y la iniciativa LEADER (Unión europea)

92. La concepción y la puesta en marcha de fondos estructurales en la Unión Europea ofrecen un ejemplo interesante de gobierno descentralizado de zonas rurales y territorios (rurales y urbanos). Esos fondos instituidos a partir de 1980 con un objetivo de solidaridad en el ámbito europeo entre los países y regiones más ricas y más pobres de la Unión apuntan a ayudar a estos últimos a superar su retraso en el desarrollo y asegurar así la cohesión económica, social y territorial a nivel del continente. Basados en los principios de subsidiariedad, cooperación territorial, autonomía con responsabilidad, y cooperación inter territorial, esos fondos han contribuido ampliamente a lograr nuevas formas de gobierno en Europa y han tenido una gran influencia en la evolución de la cultura política, notablemente en los países más avanzados.

93. Entre esos fondos, la iniciativa comunitaria LEADER (1991-2006) utilizada específicamente para zonas rurales es una de las más interesantes. Sin querer detallar acá las numerosas enseñanzas, retengamos que sus límites y enseñanzas están ligados en parte a la aplicación de principios y en parte a la concepción propia del programa. Su análisis permite despejar pistas para avanzar.

El Programa LEADER (1991-2006)

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

Su interés está en haber introducido los principios de diálogo vertical descendente y el diálogo territorial al nivel local, dejando a los actores locales de cada pequeño territorio rural (entre 20000 y 100000 habitantes) la autonomía para definir los límites de su territorio, para organizarse en asociación local de forma 1 (abierto a todos los actores del territorio) para elaborar juntos y con la

94. La ejecución de un verdadero enfoque “bottom up” y participativo ha sido difícil a pesar de la existencia de equipos de animación, pero las soluciones existen y han hecho pruebas para superar esas dificultades. Los límites aparecieron en la construcción de cooperaciones locales frecuentemente fijados en su evolución muy controlados por los poderes públicos. La formalización de verdaderas estrategias de desarrollo local tuvo que superar obstáculos, los planes de acción se limitaron en general al diagnóstico y una lista de acciones elegibles, con, por lo menos, una gran creatividad en los métodos. Subrayemos la insuficiente aplicación del principio de *autonomía contra responsabilidad* en el diálogo vertical. Si este está bien conducido es posible superar los límites pre citados, como esto ha sido verificado en algunos momentos de bisagra de la iniciativa en 1995 o 2000¹⁶.

95. El principal limite intrínseco del LEADER tiende al objetivo de la iniciativa, explícitamente formulado como el desarrollo económico local en medio rural. Ni los derechos humanos ni los objetivos de bienestar para todos ni de equidad figuran. De esta manera el diálogo territorial local no permite modifica verdaderamente las reglas de juego, en especial en el acceso a los recursos locales. La iniciativa no ha permitido prácticamente jamás tocar el problema del reparto del acceso a la tierra, mismo allá donde ese problema constituía un reno estructural al desarrollo local.

96. En conclusión, si la iniciativa LEADER abrió vías de gran interés para una nueva administración de zonas rurales, no aportó todavía respuestas satisfactorias a preguntas cruciales que se hace la escala global para un mejor gobierno de zonas rurales y de la cuestión agrícola.

Otras experiencias de diálogo territorial y acercamientos descentralizados

97. Las experiencias de acercamientos participativos y/o diálogo territorial en las zonas rurales del mundo son numerosas. Algunas han podido desarrollarse bajo el impulso de organizaciones internacionales o de ONG que han buscado sistematizar estos acercamientos. La FAO y otras instituciones han desarrollados estos métodos participativos en diversos campos (gestión de bosques, de territorios). El FENU preconiza desde hace 20 años acercamientos de concertación local para la identificación de necesidades de equipamiento. Mas recientemente el acercamiento Community Driven Development (CDD) ha sido concebido y aplicado por el Banco Mundial y el FIDA. Las “Agendas 21” se inscriben en la misma familia de diálogo territorial, en un cuadro conceptual reconocido en el ámbito internacional desde la Conferencia de Río de Janeiro de 1992.

98. Pocas de esas iniciativas han tenido como objeto políticas estructuradas varios niveles de intervención y de diálogo y de intercambio como LEADER. El diálogo fue conducido en el ámbito comunitario y/o local (casos citados más arriba) o en el ámbito nacional, como para los programas de reducción estratégica de la pobreza (PRSP), sin verdaderos lazos con el nivel local. El programa nacional de lucha contra la pobreza en medio rural de Cabo Verde co-financiado por el FIDA desde hace cinco años constituye un contra ejemplo. Está basado en un acercamiento inspirado por el análisis de la experiencia de LEADER y ha articulado varios niveles de diálogo.

¹⁶ Los métodos han sido experimentados para pasar este límite notablemente en lo que concierne las formas de encuadre y la producción y la circulación de la información alrededor de la idea de la evaluación ascendente.

99. Se deduce que el lanzamiento del objetivo de lucha contra la pobreza se comprueba de forma más pertinente que aquel del desarrollo rural ya que pone en su lugar el problema de la equidad y del bienestar para todos como problema de social¹⁷. Los límites en el acercamiento bottom-top pueden ser sobrepasados por el diálogo a nivel de las comunidades, estas siendo representadas a continuación por la cooperación local. La introducción de una fase de adquisición de competencias de muchos años (3 años en el caso de Cabo Verde) de manera que los intercambios internacionales con experiencias similares (Portugal, Brasil) se establecen como elementos clave para asentar el acercamiento y asegurar el éxito. A pesar de esos avances, dos límites persisten en esos acercamientos, el no tomar en cuenta del acceso equitativo a los recursos, notablemente los recursos físicos (tierra, agua, etc.) y la ausencia de poblaciones no rurales en el diálogo territorial. Resaltar la lucha contra la pobreza clarifica el objetivo del diálogo, pero eso no alcanza.

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

100. ¿Cómo los principios del diálogo territorial y vertical ascendentes y descendentes tales como los hemos descrito antes, pueden aplicarse al acceso a los recursos? La existencia de la propiedad privada creó de facto un límite jurídico sobre la utilización de recursos de la tierra y naturales, es difícil de conciliar con la gestión del bien común. Es particularmente la propiedad absoluta la que constituye un obstáculo a una concentración democrática. De hecho en las sociedades modernas los derechos de propiedad son más y más limitados¹⁸. En realidad, existen numerosas maneras de realizar una concentración territorial alrededor del uso de la tierra, buscando preservar el interés colectivo siempre respondiendo a las necesidades de una gestión económica privada, familiar o colectiva.

101. Hemos evocado el caso de Vietnam donde la tierra, que queda en propiedad del Estado ha sido puesta a disposición de los pueblos y donde los paisanos disponen de derechos de uso que pueden vender. En el ejemplo de Larzac (Francia) la Sociedad Civil funciona como órgano de diálogo permanente entre cooperantes locales, administra el suelo y lo pone a disposición de las familias de agricultores según sus necesidades y la estrategia de desarrollo que ha sido discutida entre sus miembros. Se encuentra el diálogo territorial local por la atribución de recursos en función de las necesidades y el diálogo vertical del estado que deja la economía a los actores locales organizados en cooperativas para administrar los recursos responsabilizándolos sobre los resultados. El resultado esperado está en un reparto equitativo de la tierra, la adecuación entre recursos y necesidades y la equidad social. Notemos que se pueden privilegiar otros criterios en esta relación de autonomía contra responsabilidad llamativamente en lo que concierne la preservación del bien común (suelo, medio ambiente, etc). De tales dispositivos tienen que tener en cuenta las determinaciones antropológicas, de la estructura familiar y de usos de herencia en vigor para permitir una gestión duradera sobre varias generaciones, que es en particular la cuestión compleja de la instalación de los jóvenes¹⁹.

¹⁷ Quedan lamentablemente muy pocas corrientes fuera del continente europeo y se dedican con frecuencia a las cuestiones de medio ambiente, bien que la multidimensionalidad sea afirmada en el concepto del desarrollo duradero.

¹⁸ El principio de la función social de la tierra inscrita en un cierto número de constituciones latinoamericanas y la base de un cierto número de reformas agrarias constituyen una de las formas que toman esos límites.

¹⁹ La propiedad del suelo no debe ser necesariamente volver al estado. Se conocen múltiples soluciones en las cuales los propietarios privados se asocian para poner sus tierras a disposición de una estructura local que les asegura la gestión para el diálogo territorial.

102. Si la proximidad del diálogo territorial facilita la toma en cuenta del interés general y la gestión colectiva del bien común y constituye un factor de democracia local y de cohesión social, ella se choca con los límites de la ley y con las reglas fijadas a otro nivel. La buena administración de la tierra supone una revisión de su estatuto, y una decisión a nivel nacional, lo que constituye un obstáculo de naturaleza política. La experimentación territorial no es con frecuencia posible salvo en condiciones excepcionales, y el pasaje a la generalización y a la promulgación de una política pública es casi siempre difícil²⁰.

El nexa con las poblaciones urbanas

103. Las poblaciones urbanas, hoy casi siempre mayoritarias, pueden tener un juicio neutro y por lo tanto más próximo al interés general y de peso en el sentido de la conciliación entre interés general e intereses de todos en una relación de equidad. En ese sentido ellas constituyen un importante recurso democrático para el buen gobierno en las zonas rurales²¹. Pero la participación de las poblaciones urbanas al debate sobre zonas rurales no se decreta. Es un lazo que se construye con el tiempo, un bien de buena ciudadanía, en el sentido antes dado de derechos y co-responsabilidad: derecho a gozar de los productos de la agricultura y del mundo rural (alimentación sana, espacio, turismo, etc). Y co-reponsabilidad en el bienestar de las personas que allí viven y en la gestión del bien común.

104. La sectorización de las políticas es tan importante que con frecuencia las solas experiencias existentes vienen de los mismos ciudadanos. Se trata de lazos entre grupos de ciudadanos, consumidores urbanos y pequeños agricultores que toman formas diversas alrededor del aprovisionamiento de productos sanos y pueden ir en algunos casos hasta la compra colectiva de tierras para favorecer el acceso a la misma. Ellos responden así a los dos factores más importantes de seguridad y mantenimiento de la pequeña agricultura familiar: seguridad de salida y precios suficientes y el acceso a la tierra y se inscriben también en una relación de autonomía contra responsabilidad. El desarrollo del comercio equitativo redonda en una amplia medida de mecanismos similares.

IV. La necesidad de reforzar las competencias

105 Este apresurado cuadro de los objetivos de la gobernabilidad de las zonas rurales y de algunas experiencias existentes nos ha permitido completar el diagnóstico iniciado en las dos primeras partes de las insuficiencias y lagunas a completar. Podemos actualmente retomar y resumir las consecuencias de lo que hemos descrito en materia de refuerzo de las competencias.

²⁰ Esto se confirma en el ejemplo de Larzac con el fracaso del proyecto nacional que respondía a la misma lógica.

²¹ Esto es particularmente importante en las situaciones donde los intereses particulares constituyen obstáculos a la expresión del interés general y la gestión equitativa de bienes comunes, como puede pasar por el acceso a la tierra. Pensemos en el papel de los ciudadanos en el sostenimiento al movimiento de los Sin Tierra en Brasil, por ejemplo.

A. ¿CÓMO ABORDAR LAS NECESIDADES DE REFUERZO DE LAS COMPETENCIAS?

106. El establecimiento de una buena gobernabilidad de las zonas rurales constituye un objetivo mayor. Se debe apoyar en el entrecruzamiento de varios enfoques que desembocaran en un todo coherente que intentamos esbozar en la tercera parte.

107. Se trata de *construir competencias* mas bien que el solo hecho de transmitir las: no existe ninguna solución totalmente satisfactoria. Es a partir del análisis crítico de cada enfoque propuesto, a la luz de otras experiencias que podrán emerger las habilidades. Conviene disponer de *un cuadro de referencia común* al nivel de los conceptos y objetivos. Después de la afirmación en el ámbito mundial de los conceptos de los derechos del hombre, de la democracia y del desarrollo duradero y más recientemente de los objetivos del Milenio que son la expresión concreta cuantificada y fechada, afirmar la necesidad de una buena gobernabilidad de las zonas rurales especificando los principios y dándole la dimensión de un proyecto político compartido constituirá un paso importante del que la conferencia ICARRD podría ser portadora.

108. No se puede economizar los *mecanismos de sistematización*²² y de *transmisión de los métodos*. Sin un marco de conducción del proceso de *aprendizaje colectivo* en el ámbito global, los riesgos son grandes de perder adquisiciones significativas, de equivocar el camino reiteradamente y de tener que reinventar constantemente las mismas soluciones²³ Desde ese punto de vista el *observatorio* encarado por la FAO podría tener un papel importante

109. Pero también hemos subrayado que los dispositivos experimentales eran difíciles de establecer y hemos explicado la razón. Convendría reflexionar sobre los diferentes niveles de los mecanismos que permitirían pasar de dispositivos piloto a nuevas legislaciones y políticas públicas. Aquí también los diálogos entre los distintos niveles son necesarios. Lejos de promover un pensamiento único, hay que crear condiciones para que la humanidad pueda en la diversidad extraer los elementos de respuesta a las cuestiones planteadas al principio de este trabajo. No hay duda que los organismos internacionales tienen que realizar un importante trabajo con el fin de modificar sus dispositivos de intervención con el fin de mejorar sus prestaciones en este campo²⁴.

B. ALGUNAS PISTAS CONCRETAS PARA REFORZAR LAS COMPETENCIAS DE LOS DIFERENTES ACTORES

110. En materia de necesidad de adquisición de competencias, el problema se sitúa actualmente más en las relaciones inter institucionales y políticas en los diferentes niveles que sobre el plano de los conocimientos técnicos o de gestión. La construcción de las competencias para la buena

²² o capitalización de las adquisiciones y experiencias.

²³ Aún en las experiencias más avanzadas como las de la puesta en red realizadas en el cuadro de iniciativas comunitarias de la Unión Europea, la capacidad de capitalización y transmisión de los métodos está muy atrás de lo que sería posible hacer. Hay desde ese punto de vista un desperdicio considerable de potencialidades de construcción y refuerzo de las habilidades.

²⁴ Esto implica también un refuerzo de las capacidades de sus cuadros que podría inspirar a reflexiones presentes en este documento pero que exigirían evidentemente un desarrollo más importante.

gobernabilidad debe servir de hilo conductor mientras que los otros objetivos ligados a las competencias -técnicas, gestión, acceso a los mercados, etc. y las formaciones de base (alfabetización, formación en comunicación, conducción de reuniones, animación, formación específica para las mujeres, los jóvenes, etc.) pueden ser concebidos como elementos de un proyecto global y federador de construcción de una buena gobernabilidad. Un proyecto de esta naturaleza tiene un efecto movilizador que arrastra nuevas necesidades y nuevas motivaciones para la adquisición de competencias.

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

112. La pertinencia y la eficacia de un programa de refuerzo de competencias para la buena administración de las zonas rurales, reposan sobre la posibilidad de crear un lazo estrecho entre la formación y la puesta en práctica que alimente la reflexión y vice-versa. Esto supone formas pedagógicas que ligen (vinculen) la reflexión y la formación. El formador se convierte en un facilitador de los procesos de aprendizaje.

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

114. Hemos subrayado en la segunda parte cierto número de campos en los que las competencias eran claramente insuficientes, en el ámbito de los organismos internacionales, de los Estados nacionales o de los gobiernos locales pero también al nivel de las organizaciones de la Sociedad Civil. Hemos concluido que sin el refuerzo (consolidación) de las organizaciones de productores, sería muy difícil establecer numerosas políticas.

C PROPUESTAS. UN PRIMER BOCETO SOMETIDO A LA DISCUSIÓN.

115. Sobre la base de estas diferentes consideraciones se puede concebir un boceto de lo que podría ser un proceso de adquisición de las competencias para la buena gobernabilidad de las zonas rurales, como veremos a continuación: La primera etapa sería afirmar el objetivo de la buena administración de zonas rurales estableciendo las bases del marco común que lo precise. La conferencia ICAARD es una buena oportunidad para realizarlo.

116. A partir de esto podría lanzarse un llamado a los gobernantes para que su establecimiento de modo experimental, ya sea apoyándose sobre iniciativas preexistentes, ya sea a través de nuevos programas. En ambos casos, la intención debería ir más allá del establecimiento de programas experimentales en el ámbito local para entrar en el campo de la revisión de las políticas agrícolas y territoriales.

117. Se establecerían programas específicos de adquisición de habilidades en los distintos niveles. Uno de los principios sería permitir a los distintos actores involucrados experimentar el enfoque a pequeña escala, en la fase de adquisición de habilidades con el fin de comprender lo que está en juego y poder aplicarlo luego a gran escala. Los programas de formación, en alternancia, serán concebidos teniendo como punto de partida la realidad vivida y los problemas que se presentaron. Conciernen todos los actores implicados en el proceso, poderes públicos y ministerios, organizaciones campesinas y, mas generalmente, las organizaciones representativas de la sociedad civil (en sus diferentes nivel de representación: local, nacional, continental, mundial), ONG y otros participantes que podrían tener el rol de facilitador de los procesos de diálogo así como expertos específicos (juristas, otros especialitas), etc.

118. Debería realizarse un trabajo de seguimiento y de capitalización en el ámbito mundial para obtener enseñanzas de las distintas experiencias y precisar un marco de referencia común, especialmente en término de métodos y su adaptación a diferentes contextos. Ciertos elementos metodológicos referidos a cuestiones fundamentales que merecerían una atención particular.

- ¿Cómo permitir a las personas más pobres reapropiarse del derecho a la palabra y ocupar un lugar en los diálogos territoriales comenzando por el nivel comunitario y local y asimismo en los niveles más elevados?
- ¿Cuáles son, más allá de los conceptos y principios, los métodos del diálogo entre el interés general y el bienestar individual en una relación equitativa?
- Cómo lograr por medio del diálogo entre los diferentes niveles, superar los obstáculos, comprendido los jurídicos, haciendo emerger una buena administración de los recursos como la tierra y el agua: revisión del estatuto de la tierra y el agua, establecer nuevas formas de gestión local, etc.
- ¿Cómo asegurar la realización de una evaluación común entre los diversos niveles?

119. La idea de un observatorio de las políticas agrícolas y rurales propuesto por la FAO como output de la ICAARD es fundamental para concretar la perspectiva que acaba de evocarse. Su rol podría ser asegurar la dimensión mundial del proceso de aprendizaje de la buena administración de las zonas rurales y del refuerzo de las competencias para lograr este fin. Deberá 1/ precisar el marco de referencia común como hipótesis de partida, sobre la base de la conferencia y como consecuencia de la conferencia, 2/ asegurar un apoyo a los gobiernos interesados en experimentar el enfoque para precisar con ellos los elementos de experimentación más importantes que debas tomarse en cuenta y que serán objeto de un trabajo de observación y capitalización metodológica en el ámbito mundial. 3/ establecer y ejecutar un sistema de seguimiento de los enfoques establecidos para delimitar los conocimientos adquiridos y los límites, sirviendo de base para su mejora. 4/ identificar las cuestiones más problemáticas y organizar intercambios sobre estas cuestiones y las respuestas más pertinentes e interesantes que se han puesto en marcha. Esto concierne tanto la puesta en funcionamiento local como las políticas agrícolas, territoriales y de desarrollo rural. 5/ Capitalizar los métodos en el ámbito mundial y enriquecer el cuadro de referencia común de la buena administración, teniendo en cuenta los diferentes contextos. 6/ asegurar una gran difusión de los objetivos y dl proceso en curso. 7/ apoyar la puesta en red de los actores concernidos con el objetivo, a término, que las funciones aseguradas por el Observatorio sean progresivamente retomadas por las mismas redes (funciones de capitalización metodológica, difusión, animación de los intercambios, dialogo político, etc.).

120. Por otro lado, el Observatorio tendría la responsabilidad de producir cada año un Informe Mundial sobre el acceso a la tierra, el agua y los recursos naturales, que establecería una evaluación de la situación de las cuestiones de equidad y asegurar los derechos de uso de los campesinos, pescadores, poblaciones nómades y los habitantes de los bosques lo que permitiría además de seguir el progreso en materia de administración en estos campos, ayudar a los Estados, las instituciones internacionales y los organismos de las sociedades Civiles a rendir cuentas (*accountability*).

121. El desafío más difícil para desarrollar una buena administración de las zonas rurales será probablemente el pasaje de los conocimientos de la experiencia a las políticas generales (*mainstreaming*). Muy a menudo este pasaje no se produce por falta de una relación de fuerzas políticas suficientes en el ámbito global para producir el vaivén. Por ese motivo hay que planearse la cuestión desde el principio del apoyo a la constitución de redes que puedan ser partes fundamentales en el diálogo político en el ámbito mundial y jugar un rol de intercambio y de capitalización pudiendo tomar progresivamente el relevo del Observatorio, redes que representen no solo a los pequeños productores sino también a los diferentes actores implicados en estas gestiones, comprendidos los habitantes de las ciudades. Es particularmente importante prever programas de adquisición de competencias específicas a tales efectos tales como:

√ Un programa específico que apunte al refuerzo de las organizaciones campesinas y rurales.

√ Organizar la participación sistemática de las poblaciones rurales en la concepción, la aplicación de las políticas de seguridad territorial de los diferentes tipos de derechos, particularmente los derechos de uso, apoyándose en estructuras de administración ya existentes o ayudando en la construcción de nuevas instituciones locales territoriales *ad-hoc*.

122. Por otro lado, para que tal proceso aporte frutos hay que prever otro tipo de intervenciones, especialmente

➤ Recurrir, de acuerdo con las recomendaciones de la organización de las Naciones Unidas, a políticas iniciativas y/ o apremiantes por parte de instituciones financieras internacionales junto con los Estados para acelerar la realización de reformas agrarias redistributivas, con objetivos cuantitativos evaluables en término de baja del coeficiente GINI, en largos períodos, allá donde la distribución territorial es muy desigual y con mecanismos de regulación de los mercados territoriales y/o de imposición territorial allí donde la distribución es relativamente igualitaria para prevenir los fenómenos de concentración.

➤ búsquedas comparativas de competitividad entre pequeñas y grandes producciones agrícolas, teniendo en cuenta los factores externos sociales y ambientales.

V. Conclusiones

123. Quisiéramos volver, a modo de conclusión sobre las condiciones necesarias para progresar en la puesta en marcha de tales proposiciones y alcanzar los objetivos buscados:

1. Reconocer la diversidad de las situaciones en el mundo y abandonar la tentación de un pensamiento único son actualmente las premisas indispensables para llevar a cabo un análisis serio de los problemas y para encontrar respuestas a los desafíos complejos del siglo XXI.

Conviene establecer reglas comunes a todos los países que protegen esta diversidad y permiten a todas las naciones y todos los grupos sociales aún los más pobres, poder existir, ser reconocidos, hacer valer sus derechos y por supuesto y en particular, el de salir de la pobreza.

2. Las verdaderas causas del crecimiento de la pobreza y del hambre en el mundo deberían estar en el centro de las reflexiones con el fin de atacar las raíces del problema. Los mecanismos de la puesta en competencia de agriculturas con productividades muy diferentes, la existencia de distorsiones de mercados considerablemente ligados a subvenciones directas o disfrazadas, con diferente costo de la mano de obra en las diferentes regiones del mundo, con diferentes pesos relativos de los países y de los actores económicos en las negociaciones, constituyen hoy la principal causa de la pobreza en el medio rural a la que se agregan las dificultades de acceso a la tierra y las políticas nacionales desfavorables a los campesinos. Es vano establecer redes de seguridad, crear políticas asistencialistas de corrección de las desigualdades si los mecanismos que están en el origen continúan agravando los problemas en forma creciente. Organizaciones y movimientos cada vez más numerosos reclaman con justicia que los productos agrícolas o por lo menos los alimentos no sean tratados como las otras mercaderías, que se frene el mecanismo de liberalización a la espera que los mecanismos apropiados de regulación sean establecidos, implicando por ejemplo el establecimiento de espacios regionales de libre intercambio permitiendo proteger cuando sea necesario las agriculturas de los países implicados e los efectos devastadores del mercado mundial. Ninguna política de acceso a la tierra puede ser viable sin un cambio en este nivel.

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

124. El reconocimiento de la existencia de diferentes tipos de derechos individuales y/o colectivos y la importancia de los derechos de uso de los recursos es esencial en la actualidad. Es fácil y relativamente corriente hablar de un conjunto de derechos pero es más difícil traducir esta realidad en un verdadero reconocimiento jurídico. El abanico de posibilidades se abre infinitamente si se acepta la idea que puede existir en una misma parcela derechos diversos y que estos diferentes derechos pueden ser objeto de modos de distribución y de gestión específicas por el mercado o por mecanismos que no mercantiles.

125. Abandonar el mito de la propiedad absoluta de la tierra²⁵, es darse los medios de mirar la realidad de un modo diferente y constatar que las situaciones de los distintos continentes no son necesariamente comparables, es reintegrar las leyes sobre el arrendamiento de Europa, la función social de la tierra de América Latina, los usos y costumbres de los territorios indígenas en un conjunto conceptual coherente.

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

126. Si bien los derechos sobre la tierra y los recursos naturales se venden y compran frecuentemente, no son bienes producidos para ser vendidos no pueden constituirse como las otras

²⁵ Inventado hace apenas dos siglos, quiere decir ayer, a escala de la humanidad, durante el combate de la burguesía contra el poder feudal.

mercaderías, tal como lo descubriera Karl Polanyi hacia 1944. El mercado no podrá, solo por sí mismo, redistribuir de manera óptima los recursos territoriales y naturales según el interés de la mayoría de los humanos. Reformas agrarias redistributivas impulsadas por los Estados y los campesinos sobre la base de un amplio consenso en la sociedad, son más necesarios que nunca, no solo dentro de una perspectiva de justicia para los pobres, pero para el bienestar de la mayoría y del equilibrio económico mundial. Estas reformas no tendrán las mismas características que las del siglo pasado y deberán innovar para afrontar la nueva situación mundial.

127. La ausencia total de mercados tampoco constituye una solución. Hay que salir de una dicotomía estéril – todo Mercado versus ausencia de Mercado - y dar los medios de especificar que tipo de derechos puede ser objeto de transacciones de mercaderías y que otros derechos deberían ser administrados por mecanismos no mercantiles. Conviene discutir que regulaciones sociales o que límites deberían establecerse para el funcionamiento de esos mercados. Si la agricultura familiar (o campesina) sigue siendo la forma de producción más interesante económica, ecológica y socialmente, las políticas de las estructuras son entonces de primerísima importancia, en tanto que políticas agrícolas que tiendan a permitir la modernización de las unidades de producción al tiempo que controlan la evolución de las estructuras agrícolas desde una generación hasta la siguiente, de modo de conservar la naturaleza familiar de la unidad de producción. Con las políticas económicas y educativas, permitirán la expresión de las ventajas de la agricultura familiar.

128. La construcción de las soluciones del futuro no podrán hacerse mas que de un modo plural y progresivo. Por medio del establecimiento de alianzas cada vez más amplias podrán construirse progresivamente relaciones de fuerza que permitirán ir mas lejos y de forma duradera.

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

130. Varias otras pistas además de las que hemos tratado en este documento deberían ser trabajadas: las de las tazas mundiales que podrían financiar compensaciones a las distorsiones del mercado, las amplias alianzas entre productores y consumidores, entre sectores capitalitas interesados en ampliar la base de la demanda solvente mundial y sectores campesinos directamente afectados por las evoluciones en curso. Por la variedad y calidad de sus participantes, la conferencia debería ser la ocasión de formular y trabajar sobre muchas nuevas ideas. Frente a la urgencia y la amplitud de la crisis, necesitamos de la imaginación y la capacidad de reflexión de cada uno y de los aportes de las numerosas culturas de los pueblos del mundo.

Bibliografia selectiva

- Berthelot, J.** 2001. L'agriculture, talon d'Achille de la mondialisation. L'Harmattan., Paris.
- Calame, P.** 2003. La démocratie en miettes – Pour une révolution de la gouvernance. Editions Syros FPH, 2003.
- CERAI.** Forum Mondial de la Réforme Agraire, 2004, Valencia. Actes et documents.
- Comby, J.** L'impossible propriété absolue, dans l'ouvrage collectif de l'ADEF, Un droit inviolable et sacré, la propriété. Paris, 1989.
- Deininger, K. Banco Mundial.** 2003. Land Policy for Growth and Poverty Reduction.
- FAO,** 2004. L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde. 2004.
- FAO, ROA - Roles Of Agriculture Project. Research Reports.** 2004.
- FAO, Rural Development Division.** 2005. An approach to rural development. Participatory and Negotiated Territorial Development (PNTD). FAO: SD-Dimensions: http://www.fao.org/sd/dim_pe2/pe2_050402a1_en.htm
- FAO.** Charte des paysans. Déclaration de principes et programme d'action de la Conférence mondiale sur la réforme agraire et le développement rural. 1981.
- Farrell, G.;Thirion, S.** Construire une stratégie de développement territorial à la lumière du Programme LEADER - 5 publications (1999 – 2000): La compétitivité territoriale, la compétitivité économique, la compétitivité sociale, la compétitivité environnementale et la compétitivité à l'échelle globale –
- INDE, CRL.** 2001. Leader Portugal. O desenvolvimento local em meio rural face ao desafio da sustentabilidade – Os ensinamentos de 10 anos da Iniciativa Comunitaria LEADER em Portugal.
- Janvry, A. de, Macours, K. y Sadoulet, E.** El acceso a tierras a través del arrendamiento. In El acceso a la tierra en la agenda de desarrollo rural. Banco Interamericano de Desarrollo. 2002.
- Lavigne Delville, P.** (coordinateur). Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité. Karthala, Coopération française. 1998.
- Lerman, Csaki, Feder,** 2001. Land Policy and Changing Farm Structures in Central Eastern Europe and Former Soviet Union.
- Le Roy, E., Karsenty, A., Bernard, A.** La sécurisation foncière en Afrique. Pour une gestion viable des ressources renouvelables. Ed. Karthala. Paris, 1996.
- Malassis, L.** L'épopée inachevée des paysans du monde. Paris, Ed. Fayard 2004.
- Marty, A. et al.** Les régimes fonciers pastoraux: études et propositions. Secrétariat permanent du code rural. FIDA. Niger. 1990. 107 p.
- Mazoyer, M. y Roudart, L.** Histoire des agricultures du monde. Ed Le Seuil. 1997.
- Mazoyer, M.** FAO, 2001. Protéger la paysannerie pauvre dans un contexte de mondialisation.
- Merlet M,** 2002, Politiques foncières et réformes agraires. Cahier de propositions. Réseau Agricultures paysannes et modernisation/Fondation pour le Progrès de l'Homme, IRAM, 127 p.
- Polanyi, K.** La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps. 1944. Ed. Gallimard. Paris, 1983.
- Saraceno, H.; Thirion, S.; Farrell, G.; Hummelbrünner, R; Vercruyse, JP.** 1999. Evaluer la valeur ajoutée de l'approche LEADER. – Cahier n° 4 de l'Observatoire Européen LEADER.

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

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

Unión europea. (Commission de l'Orientations de l'UE visant à soutenir l'élaboration de la politique foncière et les processus de réforme de cette politique dans les pays en développement. Bruxelles, Oct. 2004.