



A vision for the future

**Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y
Desarrollo Rural (CIRADR)**

Porto Alegre (Brasil) • 7 a 10 de marzo de 2006

**ESTUDIO MONOGRÁFICO
SOBRE**

**Políticas y prácticas para garantizar y mejorar el acceso a la tierra
y el control sobre ella en Etiopía**

E

**INFORME SOBRE LOS RESULTADOS Y DELIBERACIONES DEL DIÁLOGO
TEMÁTICO CELEBRADO EL 17 de enero de 2006
Addis Abeba**

**UN PROCESO Y UNA CONTRIBUCIÓN EN PREPARACIÓN DE LA CIRADR
"NUEVOS DESAFÍOS Y OPCIONES PARA REVITALIZAR LAS COMUNIDADES RURALES"**

**Presentado por ActionAid Etiopía con apoyo financiero de la Comunidad
Europea
Enero de 2006**

RESUMEN

El examen de la literatura parece indicar que en Etiopía, la falta de un acceso a la tierra y un control sobre ella adecuados se encuentra entre las razones principales de la pobreza y la inseguridad alimentaria. Asimismo, la literatura muestra que desde que finalizó la era imperial en 1974 hasta la actualidad, la inseguridad de la tenencia, la carencia de tierras, la disminución de las explotaciones agrícolas y la falta de un sistema adecuado de administración de la tierra son algunos de los problemas persistentes del sistema de tenencia de la tierra rural.

En las zonas rurales de Etiopía, con independencia de los mecanismos de acceso restringido impuestos por situaciones de derecho desde la reforma de 1975, han funcionado muchos mecanismos de acceso a la tierra. Éstos incluyen tanto los métodos oficiales administrativos como los informales y consuetudinarios: la redistribución administrativa de la tierra, las transferencias y transacciones agrícolas intrafamiliares, el acceso a la tierra gracias a la pertenencia a una comunidad y los reasentamientos y los asentamientos precarios. Estos mecanismos de acceso a la tierra tienen distintas características y han facilitado distintos niveles de acceso a diferentes grupos de población rural.

Las redistribuciones administrativas de la tierra, que caracterizaron en gran medida la tenencia de la tierra en las zonas rurales durante el régimen militar (1975-1991), y que han persistido en cierta medida bajo el actual gobierno, han sido llevadas a cabo de manera arbitraria por políticos y funcionarios locales. Campesinos jóvenes, mujeres, pastores, repobladores y otras personas desplazadas se encontraban entre los grupos de población rural perjudicados por ese mecanismo de transferencia.

Las transferencias intrafamiliares eran también uno de los métodos más comunes y consuetudinarios de acceder a la tierra. Se detectó que con este mecanismo de acceso, las mujeres en particular salían perdiendo por varios motivos, entre ellos algunas cuestiones culturales. Por ejemplo, el sistema patrilocal de residencia que prevé que las mujeres se trasladen a la zona donde vive el marido perjudicó el acceso de las mujeres a la tierra. Ello es así porque desde la reforma agraria de 1975, en las zonas rurales el acceso a la tierra es posible solamente para las personas que viven en una localidad específica de la administración del kebele. Al dar por sentado que las mujeres se trasladan a la zona de sus maridos, se les denegó el acceso a la tierra familiar y a la tierra asignada mediante la redistribución administrativa. En algunas culturas las mujeres tampoco pueden heredar tierras ni, incluso, otro tipo de propiedad.

Las transacciones de tierras en la forma, sobre todo, de arrendamiento y aparcería se consideran mecanismos importantes de acceso a la tierra tanto en el pasado como en el presente. Sin embargo, como suele ser habitual, son los campesinos más pudientes quienes gozan de un mayor acceso a la tierra mediante las transacciones, principalmente porque las familias con pocas tierras, que también carecen de otros activos importantes como dinero, mano de obra y bueyes, suelen arrendar sus tierras. Las transacciones en la forma de aparcería plantean problemas en la medida en que puede que estas tierras no se cultiven adecuadamente. También en este caso los hogares encabezados por mujeres salen perdiendo, dado que la mayoría de éstos explota sus tierras con arreglo a contratos de aparcería.

El acceso a la tierra gracias a la pertenencia a una comunidad prevalece en el caso de los recursos de tierras comunales como los pastizales. Este sistema más consuetudinario no recibió suficiente atención en la administración de la tierra rural y los derechos sobre estas tierras comunales no han sido respetados. Estas tierras han sido arrebatadas a los campesinos y pastores, sin el debido proceso y compensación, por el Estado, y se han destinado a distintos proyectos de desarrollo.

Pese a ser una de las medidas adoptadas por los distintos regímenes, las prácticas de reasentamiento no parecieron ofrecer un acceso sostenible y seguro a la tierra a los repobladores como consecuencia de su deficiente aplicación, así como de los diferentes tipos de conflicto que surgen entre los repobladores y las comunidades de acogida.

En general, la creciente carencia de tierras, la disminución del tamaño de las explotaciones agrícolas, otras formas de restricción de los derechos sobre la tierra que dificultan el acceso a ella, la inseguridad de la tenencia y la falta de control sobre la tierra parecen ser problemas importantes en la actualidad.

Entre las medidas que el gobierno actual ha adoptado para resolver los problemas ligados a la tenencia de tierras en las zonas rurales cabe mencionar: la aprobación de distintas leyes sobre administración de la tierra, el establecimiento de instituciones encargadas de la administración de la tierra, y el registro y certificación catastrales. El Gobierno Federal y algunos gobiernos regionales han impulsado iniciativas para institucionalizar las prácticas de administración de la tierra a que se acostumbraba recurrir arbitrariamente en el pasado. El Gobierno reconoce en mayor medida que la seguridad de la tenencia constituye un problema importante y para abordarlo se está promoviendo una medida más específica: la certificación catastral. En este sentido, cuatro importantes estados regionales (Amhara, Tigray, SNNPR y Oromia) han comenzado a ofrecer certificados a los agricultores. Sin embargo, las zonas pastoriles no están reguladas adecuadamente ni por la legislación sobre administración de la tierra ni por la certificación catastral.

Mientras que en la región de Amhara la administración de la tierra se inició a título experimental mediante la realización de un catastro oficial y moderno en dos kebeles, en general las iniciativas de registro y certificación catastrales del país parecen más bien campañas, realizadas en el marco de un sistema tradicional y sorteando todo tipo de dificultades. El análisis del proceso de registro y certificación catastrales de la región de Amhara indica que existe la suposición simplista y osada por parte de los encargados de la formulación de las políticas de que la certificación catastral garantizará inmediatamente la seguridad de la tenencia y mayores inversiones en las tierras. También se observa que la aplicación de esos planes de registro catastral tiene un alto costo para los agricultores (en tiempo, trabajo y costos de oportunidad), y no parece que se esté abordando esta cuestión.

Hoy en día en Etiopía, como en el pasado, la administración de la tierra parece un proceso impulsado de arriba a abajo que contribuye a debilitar el acceso a la tierra y el control sobre ella, en especial cuando se trata de las mujeres y los grupos más vulnerables de la sociedad. En prácticamente todos los casos, se han destruido las bases de los sistemas tradicionales de administración de la tierra. La auténtica participación de la comunidad y el buen gobierno son

aspectos que todavía no se han abordado de manera adecuada en los nuevos sistemas de administración de la tierra.

Por añadidura, existe un problema institucional en la medida en que a nivel local la estructura de la administración de la tierra corre a cargo de los comités y los miembros no remunerados de los comités según las necesidades, mientras que a niveles superiores existe una falta de jurisdicción clara y de coordinación entre las diferentes organizaciones gubernamentales que deben ocuparse de la tierra. También se observó que, habida cuenta de las demoras del Gobierno Federal en la formulación de leyes sobre la tierra y la reticencia a aclarar los cometidos institucionales, así como la asignación de recursos, queda todavía mucho por hacer en cuanto al compromiso político.

Actualmente Etiopía se enfrenta a tres importantes desafíos para establecer un sistema de tenencia de la tierra rural que garantice el acceso a la tierra y el control sobre ella: 1) el acceso a la tierra es más una promesa que una realidad: pese a los derechos constitucionales de libre acceso, la presión demográfica, la escasez de tierras y la ausencia de un sistema adecuado de administración de la tierra no permiten garantizar el derecho de acceso a la tierra; 2) dados los problemas jurídicos, políticos y administrativos, la seguridad de la tenencia y la óptima ordenación de los recursos no son objetivos de fácil consecución; 3) la introducción de la auténtica participación de la comunidad y el buen gobierno en los ámbitos de la administración de la tierra y la ordenación de los recursos también parecen tareas difíciles. Ante esta situación, es importante darse cuenta de que la seguridad de la tenencia, incluso cuando se logra, es una condición necesaria pero no suficiente para la transformación agrícola y la reducción de la pobreza rural. De nuevo el desafío consiste en garantizar que todos los esfuerzos se hacen de manera concertada y que se centran en la integración de políticas, tecnologías, instituciones, sistemas, servicios y otros elementos que, con un sistema de tenencia de la tierra mejorado, ayudarán a reducir la pobreza rural y a transformar la agricultura.

En el curso de los dos talleres celebrados durante el proceso de preparación de este estudio monográfico, se plantearon numerosas cuestiones sobre la manera de contribuir a los esfuerzos encaminados a establecer un acceso más seguro a la tierra y un control sobre ella. Se mencionó que la FAO, USAID, OSDI, GTZ, SOS-Sahel, ActionAid Etiopía, OXFAM Internacional (con inclusión de sus miembros, como OXFAM GB y NOVIB), CDRA por conducto de su Foro de desarrollo rural, Foro de explotación sostenible de la tierra, Red internacional de la sociedad civil para la seguridad alimentaria, el Instituto Etíope de Investigaciones sobre Políticas Económicas, la Universidad de Addis Abeba, el Foro de Estudios Sociales y otras organizaciones han venido trabajando o tienen interés en trabajar en el ámbito de la tenencia de la tierra en las zonas rurales. El OSDI y USAID apoyan explícitamente los esfuerzos del país encaminados a establecer sistemas de administración de la tierra y a reforzar los que ya existen.

Los participantes en los talleres observaron que podría impulsarse la cooperación en apoyo de la formulación de leyes y políticas de administración de la tierra en las regiones donde todavía no se han formulado y del fortalecimiento de las que ya se hayan formulado. Las zonas pastoriles son algunas de las zonas donde el sistema de administración de la tierra todavía no se ha implantado, aspecto que recibió una especial atención por parte de los participantes en los talleres. También se mencionó que los sistemas de administración de la tierra deben tener en

cuenta los sistemas de subsistencia de las comunidades rurales y que hay que prestar atención a este elemento. El impacto del VIH/SIDA en la explotación de la tierra, el acceso a la tierra y el control sobre ella también fue destacado como un ámbito de interés en los esfuerzos de cooperación. Entre los posibles ámbitos específicos de intervención indicados por los participantes cabe mencionar el proceso de formulación de leyes, el establecimiento de una estructura orgánica, el registro y certificación catastrales, el VIH/SIDA y el acceso y el control de la tierra, el acceso a la tierra y el control sobre ella por parte de las mujeres, las consultas con los agricultores al evaluar las situaciones agrarias y establecer instituciones para la administración de la tierra y el examen e integración de los medios de subsistencia de las comunidades en el sistema de administración de la tierra.