

Vincular la gobernanza de la tierra y la del agua

Garantizar a los pobres de las zonas rurales el acceso tanto a la tierra como al agua es fundamental para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio, en especial la meta de reducir a la mitad para 2015 el número de personas que viven en situación de pobreza extrema y padecen hambre, la mayoría de las cuales dependen de la agricultura para su sustento. Sin embargo, en los debates internacionales las cuestiones de la tierra y el agua se siguen abordando por separado, y en ellos se considera un problema la notable utilización de agua para uso agrícola.

En la mayoría de los países en desarrollo, la agricultura absorbe más del 80 por ciento del agua movilizada. No obstante, más de la mitad del agua desviada para uso agrícola no contribuye directamente, según lo previsto, a la producción de alimentos. Dado el creciente número de países que se enfrentan a una grave escasez de agua, la utilización eficiente de este recurso en la agricultura para reducir la pobreza y el hambre es una cuestión de enorme importancia.

Actualmente, la mayor parte de los organismos internacionales de desarrollo y las entidades dedicadas a la ordenación del agua —como UN-Water, Global Water Partnership y el Consejo Mundial del Agua— están de acuerdo en que mejorar la gobernanza de los recursos hídricos, más que su mera disponibilidad, es el factor clave para resolver la creciente crisis hídrica en los países en desarrollo. Ello supone la creación de los sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos necesarios para desarrollar y administrar los recursos hídricos, y para garantizar la prestación equitativa de servicios relacionados con el agua.

Para los pequeños agricultores pobres, sin embargo, el acceso seguro al agua no puede desvincularse del acceso seguro a la tierra. A un agricultor que vive en un clima árido, por ejemplo, tener tierra y carecer de agua le sirve de bien poco. Cuando los agricultores disponen de acceso seguro a estos dos recursos naturales, invierten sin reservas en prácticas de ordenación, capacitación, tecnologías y organizaciones que les permitan utilizar ingeniosamente los escasos recursos hídricos de que disponen.

La creciente crisis hídrica sólo puede abordarse de manera global si se reconocen los vínculos existentes entre el acceso seguro a la tierra y al agua, y si se comprenden las cuestiones conexas relacionadas con la gobernanza. El éxito depende de que se apliquen soluciones locales a los desafíos que plantean la pobreza y el medio ambiente, convirtiendo los medios de subsistencia y las estrategias de generación de ingresos de los pobres del medio rural en la base de una ordenación sostenible de los recursos.



Función del FIDA

El mandato del FIDA se centra en tres objetivos estratégicos:

- reforzar la capacidad de los pobres de las zonas rurales y sus organizaciones;
- fomentar un acceso más equitativo a los recursos naturales productivos y la tecnología, y
- aumentar el acceso a los servicios financieros y los mercados.

En los últimos decenios el FIDA ha prestado su apoyo a la evolución de la gobernanza de la tierra y el agua como instrumento para mejorar el acceso de la población rural pobre a estos recursos naturales y con el fin de garantizar la reducción de la pobreza, aumentar la seguridad alimentaria y mejorar los medios de vida. Ello supone trabajar por conducto de organizaciones comunitarias, de la sociedad civil

y organizaciones no gubernamentales (ONG) para determinar más certeramente los cambios necesarios y colaborar con los gobiernos nacionales y las administraciones locales para cambiar las políticas y legislaciones. El objetivo último es empoderar a los pobres de las zonas rurales para que participen en la ordenación de los recursos de propiedad común de los que dependen.

El FIDA ha realizado una serie de estudios de casos para documentar los resultados de estas iniciativas e integrar con mayor eficacia las lecciones aprendidas en el contexto más amplio de sus actividades. Estos estudios, que versan sobre Bangladesh, el Perú y el Sudán, demuestran que, gracias a las reformas en la gobernanza de la tierra y el agua, es posible mejorar notablemente los medios de vida de la población rural pobre.

BANGLADESH

La mejora de la gobernanza de las aguas continentales redundando en beneficio de la población rural pobre

Los pescadores pobres sin tierra de Bangladesh han obtenido beneficios notables de las importantes reformas aportadas a la gobernanza de las masas de aguas continentales. Aunque la pesca continental es de importancia capital para garantizar su seguridad alimentaria y mejorar sus condiciones de vida, los pescadores pobres sin tierra tienen problemas para acceder a los lagos. Las personas adineradas tienden a acapararse los acuerdos de arrendamiento anuales, dejando a los miembros pobres de la comunidad sólo la posibilidad de trabajar como pescadores en régimen de aparcería, a cambio de una remuneración mínima. Al carecer de acceso seguro a los lagos y estanques, la población pobre no se siente muy motivada a invertir en su tutela. Esta situación hace que las capturas sean cada vez más escasas, lo que repercute negativamente en los medios de subsistencia locales.

Durante los últimos 14 años, gracias al apoyo del Proyecto de Pesca Artesanal en Lagos de Aguas Estancadas financiado por el FIDA, la situación ha mejorado considerablemente. Se han introducido nuevos mecanismos de arrendamiento a largo plazo de los lagos y estanques públicos y los grupos de pescadores actualmente desempeñan un papel más activo en la ordenación de los recursos. Otra medida para tutelar a la población pobre consiste en que sólo las personas que viven por debajo de una determinada línea de pobreza puedan ser miembros de esos grupos. Poco a poco, estas reformas han alentado a los pescadores a invertir en los lagos, con lo que se ha mejorado la productividad y las infraestructuras y aumentado los niveles de repoblación y los ingresos de los pescadores. En particular, las reformas han redundado en beneficio de las mujeres, ya que han conseguido pleno acceso a los recursos ícticos de los estanques.

Este estudio de caso demuestra que la reforma de las prácticas de arrendamiento, unida al establecimiento legal de organizaciones de pescadores y al empoderamiento de esos grupos para que consigan administrar los recursos de manera sostenible, puede redundar en grandes beneficios tanto para las comunidades pobres como para el gobierno.

PERÚ

Aprovechar los conocimientos locales para mejorar la utilización de la tierra

Las reformas de la gobernanza de la tierra y el agua basadas en las prácticas locales de ordenación de tipo tradicional han transformado la productividad agrícola y mejorado los medios de vida de las comunidades rurales aisladas de los Andes peruanos.

A lo largo de los últimos 500 años, en el Perú se ha perdido gran parte de los conocimientos autóctonos relacionados con la agricultura en pendiente, las prácticas de conservación de terrazas y el riego. Sin embargo, los conocimientos autóctonos se han conservado en la comunidad de Asmayacu, en la que más de 1 000 hectáreas de terrazas precolombinas se cultivan y utilizan como pastizales durante todo el año. Las instituciones comunitarias están acostumbradas a administrar los recursos de tierras y aguas basándose en un calendario concordado por la comunidad. Tradicionalmente, las mujeres son las encargadas del riego.

Gracias al Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur (MARENASS), respaldado por el FIDA, y a las técnicas de planificación participativa contemporáneas utilizadas en él, se logró recuperar un método tradicional de riego que había caído en el olvido. Ese método se enseñó a cerca del 90 por ciento de las familias de Asmayacu y, luego, se difundió, por medio de ferias tradicionales de carácter competitivo, a cientos de comunidades de la región. La labor de capacitación se vio reforzada por la decisión del Gobierno de transferir realmente, en aras de la descentralización, las actividades de extensión y la prestación de servicios a las comunidades locales.

SUDÁN

Rehabilitación de sistemas de riego a gran escala en beneficio de las comunidades pobres

En el Sudán, más de 67 000 familias pobres de agricultores reciben apoyo con el fin de desarrollar las capacidades individuales e institucionales que necesitan para administrar un sistema tradicional de riego por inundación a gran escala. Mediante el riego por inundación se desvía el agua hacia los campos durante los períodos de crecida máxima. Al estar cargada de limo, el agua no sólo sirve para regar la zona radicular, sino que también fertiliza el suelo.

Ese sistema de riego se construyó en el decenio de 1920 para la producción de algodón, pero en los años setenta empezó la decadencia: la gestión era fragmentaria y basada en el clientelismo, se pasó a los cultivos de subsistencia y la tasa de recuperación de las cuotas por el uso del agua disminuyó. En las obras de rehabilitación de sistemas de ese tipo, tradicionalmente se ha aplicado un enfoque centrado en la infraestructura. En cambio, en el nuevo Proyecto de Regeneración de los Medios de Subsistencia Sostenibles de Gash, respaldado por el FIDA, se ha puesto el acento en mejorar los medios de vida de los hogares.

Por medio del fomento de las capacidades y de reformas institucionales, se garantiza que todos los interesados participen en la adopción de decisiones. Este aspecto se considera crucial para que el proyecto tenga éxito. Usando como base las organizaciones tradicionales de ámbito local ya existentes, se han elaborado reformas de la gobernanza de la tierra y el agua destinadas a ayudar a la población a conseguir derechos más seguros sobre esos recursos. Al mismo tiempo, esas asociaciones de usuarios de la tierra y el agua se están fortaleciendo para contrarrestar la sólida tradición de administrar el riego basándose en la oferta.

Éste es uno de los retos principales para lograr que los agricultores hagan valer sus derechos sobre la tierra y el agua, y para que se asuman la responsabilidad de sus propios medios de vida.





Resultados y lecciones

- En la mayor parte de los países en desarrollo, la agricultura absorbe más del 80 por ciento del agua utilizada. Para hacer frente a la crisis hídrica, es necesario concentrarse más en este sector.
- En lo que respecta a los pequeños agricultores pobres, no es posible abordar por separado las cuestiones relativas al agua y a la tierra. Si las iniciativas gubernamentales y de la comunidad dedicada al desarrollo se concentran exclusivamente en la gobernanza de la tierra o bien en la del agua, es poco probable que tengan un impacto sostenible.
- Para los agricultores pobres, disponer de acceso seguro a la tierra puede significar conseguir un acceso seguro al agua, siendo cierto también lo contrario. Esto, a su vez, comporta tener acceso al crédito y a inversiones en sus explotaciones, lo que puede mejorar sus medios de vida y la eficiencia con que se utiliza el agua en el sector agrícola.
- A nivel local ya existen estructuras de gobernanza de la tierra y el agua de un tipo u otro pero, por desgracia, no siempre reciben el debido reconocimiento por parte de las altas instancias institucionales. Para que las reformas puedan mejorar los medios de vida de los pobres de las zonas rurales, es necesario que éstos consigan que sus opiniones e inquietudes se tengan en cuenta y que se les considere como parte integrante del proceso de reforma.
- Hay que admitir que los prácticas y conocimientos autóctonos constituyen una base sólida para cimentar un cambio duradero en la gobernanza de la tierra y el agua.
- Debe reconocerse la función de las mujeres en la ordenación y el uso de la tierra y el agua como parte integrante del proceso de reforma.
- Debe fomentarse la capacidad de las personas, las comunidades y las ONG para que puedan asumirse las responsabilidades relacionadas con las reformas.
- Infundir confianza en las comunidades y entre los asociados, para que puedan actuar de común acuerdo y en beneficio mutuo, es parte esencial de la labor de fomento de la capacidad.
- Hay que prever el tiempo suficiente para que las reformas consigan un apoyo amplio. Las ONG pueden ser un instrumento útil para prestar apoyo al proceso de reforma, cuya duración y costo no siempre coincide con las limitaciones de tiempo y presupuesto propias de los proyectos de desarrollo.
- El apoyo externo es importante. El apoyo financiero, unido al diálogo sobre políticas, puede servir de catalizador para que las ONG, las comunidades y los gobiernos traten de cambiar la situación. Además, los organismos internacionales proporcionan a las pequeñas comunidades y a las organizaciones locales y nacionales un valioso sentimiento de aceptación y crédito en el plano mundial y les infunden aliento.
- Documentar las experiencias relacionadas con la gobernanza de la tierra y el agua sirve para comprender mejor los puntos de vista de las partes interesadas y los asociados del FIDA. De ese modo aumentan las posibilidades de realizar actividades de promoción y de diálogo sobre políticas eficaces en favor de los pobres a todos los niveles, con el objetivo de mejorar el acceso a los recursos naturales productivos y la tecnología.

CONTACTOS

Rudolph Cleveringa
Asesor Técnico Superior
Ordenación del agua para uso agrícola
e infraestructura rural
División de Asesoramiento Técnico, FIDA
Via del Serafico, 107
00142 Roma (Italia)
Teléfono: +39 06 5459-2068
Fax: +39 06 5459-3068
Correo electrónico: r.cleveringa@ifad.org

ENLACES

La versión completa de los estudios de casos, junto con un documento de síntesis acerca de los resultados y las lecciones aprendidas, están disponibles en:

www.ifad.org/events/water
www.ifad.org/events/euroafrica/

Proyecto de Ordenación de los Recursos Naturales en la Sierra Sur (MARENASS)
www.marenass.org



Para mayor información

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
Via del Serafico, 107
00142 Roma (Italia)
Teléfono: +39 06 54591
Fax: +39 06 5043463
Correo electrónico: ifad@ifad.org
www.ifad.org

