

Editor/Rédacteur/Redactor en Jefe
P. Groppo
Editing, design, graphics and
desktop publishing/Rédaction,
mise en page, graphiques
et édition électronique/
Redacción, compaginación,
elaboración gráfica y
composición electrónica:
Editorial Production and Design
Group, FAO Information Division/
Groupe de la production et de la
conception éditoriales, Division
de l'information de la FAO/
Grupo de la producción y
diseño editorial, Dirección de
Información de la FAO
Editorial Board/Comité de
redacción/Comité de Redacción
Parviz Koohafkan, P. Munro-
Faure, J. Dey-De Pryck, S. Baas

This bulletin is issued by FAO as
a medium for the dissemination
of information and views on land
reform and related subjects to
the United Nations, FAO Member
Governments and national
and international experts and
institutions. Articles are published
in the original language (English,
French or Spanish).

Readers requiring more
detailed information concerning
this bulletin or articles therein
should write to the Editor, *Land
Reform, Land Settlement and
Cooperatives*, Rural Development
Division, FAO, Viale delle Terme di
Caracalla, 00100 Rome, Italy.

The opinions expressed in this
document are the personal views
of the individual authors and do not
necessarily reflect those of FAO.

Le présent bulletin a pour but de
fournir des renseignements et de
faire connaître des opinions sur la
réforme agraire et les questions
connexes à l'Organisation
des Nations Unies, aux Etats
Membres de la FAO, ainsi
qu'aux experts et institutions
nationaux et internationaux. Les
articles paraissent dans la langue
originale (en français, anglais ou
espagnol).

Les lecteurs désireux
d'obtenir des renseignements
complémentaires sur ce bulletin
sont priés de s'adresser au
rédacteur, *Réforme agraire,
colonisation et coopératives
agricoles*, Division du
développement rural, FAO, Viale
delle Terme di Caracalla, 00100
Rome, Italie.

Les opinions exprimées dans
le présent bulletin n'engagent
que leurs auteurs et ne sont pas
nécessairement celles de la FAO.

La presente publicación es
editada por la FAO como medio
difusor de información y opiniones
sobre la reforma agraria y temas
conexos entre las Naciones
Unidas, los
Estados Miembros y expertos
e instituciones nacionales
e internacionales. Se publican
artículos originales en español,
francés e inglés.

Los lectores que deseen
obtener más detalles sobre este
boletín o sobre los artículos que
figuran en él deberán
escribir a: Redactor en Jefe,
*Reforma agraria, colonización
y cooperativas*, Dirección de
Desarrollo Rural, FAO, Viale delle
Terme di Caracalla, 00100 Roma,
Italia.

Los artículos expresan las
opiniones personales de sus
autores y no representan
necesariamente los puntos de
vista de la FAO.

Tel.: (+39) 06 57054741
Fax: (+39) 06 57053152
E-mail: paolo.groppo@fao.org
Web site:

www.fao.org/sd/tdirect/landrf.htm



3 Preface/Préface/Prefacio

P. Koohafkan

6 Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural: nuevos desafíos y opciones para activar las comunidades rurales

International Conference on Agrarian Reform and Rural Development: new challenges and options to revitalize rural communities

Conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural: nouveaux enjeux et opportunités pour revitaliser les communautés rurales

V. Garcés

12 El Foro Mundial sobre la Reforma Agraria

The World Forum on Agrarian Reform

Forum mondial sur la réforme agraire

P. De Wit, M. Bellini and J. Hatcher

26 The FAO land programme in Sudan: from emergency interventions to sustainable development

Le Programme terre de la FAO au Soudan: de l'intervention en cas d'urgence au développement durable

El Programa Tierra de la FAO en Sudán: de las intervenciones de urgencia al desarrollo sostenible

Z. García-Frías

40 La igualdad de género y la agricultura en la época de la globalización económica

Gender equity and agriculture: their importance in a time of economic globalization

La parité hommes-femmes et l'agriculture, et leur importance à l'ère de la mondialisation économique

M. Rahmanian, M. Windfuhr, P. Avendaño, R. Téllez et S. Vicente

50 La réforme agraire selon les vues de Via campesina

Agrarian reform: Via Campesina's perspective

La reforma agraria según la opinión de Via Campesina

E. Siliprandi

60 The re-establishment of public rural extension in Brazil: new questions, old problems

Le rétablissement de la vulgarisation en milieu rural au Brésil: nouvelles questions, problèmes anciens

El restablecimiento de la extensión pública rural en Brasil: nuevas cuestiones, viejos problemas

A. Herrera y J. Molina

74 El Proyecto PACTA de Honduras

The PACTA project – Honduras

Le projet PACTA du Honduras

W. Polman

82 Local participatory governance in support of pro-poor rural enterprise development in Asia and the Pacific

Gouvernance participative locale à l'appui du développement des entreprises rurales en faveur des pauvres en Asie et dans la région du Pacifique

Gobernanza local participativa en apoyo del desarrollo empresarial rural en favor de los pobres en Asia y el Pacífico

R. Biancalani, M. Ljuša, S. Pudar and S. Miljković

92 Participatory land use development: experiences in some municipalities in Bosnia and Herzegovina

Développement de l'utilisation participative des sols: réalisations d'un certain nombre de municipalités en Bosnie-Herzégovine

Desarrollo participativo de la utilización del suelo en algunos municipios de Bosnia y Herzegovina

C. Tanner, P. de Wit and S. Madureira

102 Land reform in Mozambique: practice and potential

Réforme agraire au Mozambique: pratiques et possibilités

Reforma agraria en Mozambique: práctica y potencial

E. Crowley

114 Effecting the transition to sustainable agriculture and rural livelihoods

Transition effective vers une agriculture durable et des modes de subsistance ruraux

Acometer la transición hacia una agricultura sostenible y la subsistencia rural

M. Mazoyer

120 Développement agricole inégal et sous-alimentation paysanne

Unequal agricultural development and rural undernourishment

El desarrollo agrícola desigual y la subnutrición rural

Preface

Twenty-seven years after the World Conference on Agrarian Reform and Rural Development (WCARRD) held in Rome in 1979, the key question of land is once again an essential item on the international development agenda.

This issue of *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives* offers the reader a series of articles and information related to the discussions that will take place in March 2006 in Porto Alegre, Brazil, at the International Conference on Agrarian Reform and Rural Development (7–10 March).

Needs have changed and there are new dimensions to previous concerns. Gender issues have been integrated into FAO activities, and *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives* has published articles on how the rights of rural women have or have not been taken into account in agrarian reform programmes. Likewise, there is now an ecological dimension to concerns about socio-economic viability, and the results of experiments carried out in many parts of the world have been widely published. It is therefore necessary to seek out new, more open and flexible ways to tackle the problem of equitable access to natural resources and, in particular, to land. The latter remains a priority issue today mainly because of the persistence of poverty in rural areas, where 75 percent of the world's poor live.

In spite of considerable improvements in agricultural production over the past 50 years, food security is still an issue in many regions of the globe. Food insecurity and agrarian reform are closely linked, and, until adequate access to land and water is ensured for the majority of people, the reduction of poverty, the elimination of hunger and rural development in the world will not be achievable.

The discussions in Porto Alegre will focus on the new challenges facing those who wish to revitalize land and rural communities through various types of partnership, taking into account not only the sociocultural values of the rural communities but also the agro-economic riches of their land's natural resources.

The WCARRD Action Plan, adopted in July 1979, emphasized the need for participation on the part of local people, as well as for equity and social justice, in order to achieve the redistribution of political and economic power and fuller integration of rural areas in order to improve the employment prospects and incomes of rural populations.

FAO will call upon the Porto Alegre conference to inject new life into the WCARRD Action Plan and to take forward its programme, thereby fulfilling the undertakings made at the World Food Summit in 1996 and at the World Food Summit: *five years later* in 2001, as well as the commitments to which the international community subscribed by adopting the Millennium Development Declaration.

Land Reform, Land Settlement and Cooperatives wishes to continue to promote the sharing of experience, offering an open forum where individuals working in the field of agrarian reform can find useful direction. Far from providing solutions, each day brings ever more daunting problems – which is all the more reason to maintain and strengthen this type of dialogue among civil society, non-governmental organizations and colleagues from universities or working in the field.

Parviz Koohafkan

Director, FAO Rural Development Division

Préface

Vingt-sept ans après la Conférence mondiale sur la réforme agraire et le développement rural (CMRADR) tenue à Rome en 1979, la question capitale de la terre s'impose à nouveau à l'ordre du jour du développement international.

Le présent numéro de *Réforme agraire, colonisation et coopératives agricoles* propose au lecteur une série d'articles et d'informations relatifs aux discussions qui auront lieu en mars 2006 à Porto Alegre (Brésil), au cours de la Conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural (7-10 mars 2006).

Les exigences ont évolué dans le temps et de nouvelles dimensions sont venues s'ajouter aux préoccupations d'antan. Les questions de parité hommes-femmes ont été intégrées dans les activités de la FAO, et *Réforme agraire, colonisation et coopératives agricoles* a publié des articles sur la façon dont les droits des femmes rurales ont été pris en compte ou non dans les programmes de réforme agraire. De même, la dimension écologique est venue s'ajouter aux préoccupations relatives à la viabilité socioéconomique et les résultats des expériences réalisées de par le monde ont été largement diffusés. Tous ces facteurs rendent aujourd'hui nécessaire la recherche de nouvelles modalités, plus souples et plus ouvertes, pour affronter le problème de l'accès équitable aux ressources naturelles et, en particulier, à la terre. Il s'agit là d'une question qui demeure prioritaire malgré les changements du monde actuel, en raison surtout de la persistance de la pauvreté dans les zones rurales, où vivent 75 pour cent des pauvres du monde.

Malgré des améliorations considérables au niveau de la production agricole durant les 50 dernières années, la sécurité alimentaire est encore un sujet problématique dans de nombreuses régions du globe. L'insécurité alimentaire et la réforme agraire sont étroitement liées, et tant qu'un accès adéquat à la terre et à l'eau ne sera pas assuré au plus grand nombre de personnes, la réduction de la pauvreté, l'éradication de la faim et le développement rural dans le monde risquent d'être illusoires.

Les débats de Porto Alegre tourneront autour des nouveaux défis qu'il faudra relever afin de revitaliser les territoires et les communautés rurales moyennant diverses formes de partenariat et la prise en compte tant des valeurs socioculturelles des communautés rurales que des richesses agroéconomiques des ressources naturelles de leurs territoires.

Le plan d'action adopté en juillet 1979, lors de la CMRADR, insistait déjà sur la nécessité d'une participation populaire, sur l'équité et la justice sociale afin d'obtenir une redistribution du pouvoir économique et politique ainsi qu'une intégration plus complète des zones rurales afin d'accroître les possibilités d'emplois et de revenus pour les populations rurales.

La FAO convoque la Conférence de Porto Alegre pour ranimer l'esprit du plan d'action de la CMRADR et poursuivre les efforts de son programme, afin de respecter les engagements pris lors du Sommet mondial de l'alimentation de 1996 et lors du Sommet mondial de l'alimentation: *cinq ans après*, ainsi que ceux auxquels la communauté internationale a souscrit en adhérant au Programme de Développement du Millénaire.

Réforme agraire, colonisation et coopératives agricoles veut continuer à promouvoir la confrontation des expériences en offrant un forum ouvert où tous ceux qui travaillent dans le domaine de la réforme agraire puissent trouver des orientations utiles. Nous sommes loin d'avoir trouvé une solution à ces problèmes qui sont chaque jour plus écrasants, et c'est ce qui nous incite à maintenir et à renforcer cette plage de dialogue entre la société civile, les organisations non gouvernementales et les collègues universitaires ou de terrain.

Parviz Koochafkan

Directeur

Division du développement rural de la FAO

Prefacio

Veintisiete años después de la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CMRADR) celebrada en Roma en 1979, la cuestión clave de la tierra vuelve a ser un elemento fundamental del programa de desarrollo internacional.

Esta edición de *Reforma agraria, colonización y cooperativas* ofrece al lector una serie de artículos e información relacionados con los debates que se celebrarán en marzo del 2006 en Porto Alegre (Brasil) en el marco de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (7-10 de marzo de 2006).

Las necesidades han cambiado y las preocupaciones anteriores han adquirido una nueva dimensión. Los argumentos de género se han integrado en las actividades de la FAO y *Reforma agraria, colonización y cooperativas* ha publicado artículos sobre la consideración o reprobación de los derechos de las mujeres rurales en los programas de reforma agraria. De igual modo, ahora existe una dimensión ecológica que afecta a la viabilidad socioeconómica, y se han publicado ampliamente los resultados de los experimentos llevados a cabo en numerosas partes del mundo. Por consiguiente, es necesario indagar sobre nuevos enfoques más abiertos y flexibles para afrontar el problema del acceso igualitario a los recursos naturales y, en especial, a la tierra. Esta última es una cuestión prioritaria debido a la persistencia de la pobreza en las zonas rurales, en las que vive el 75 por ciento de los pobres del mundo.

Pese a las notables mejoras en la producción agrícola de los últimos 50 años, la seguridad alimentaria constituye todavía un problema en muchas regiones del mundo. La inseguridad alimentaria y la reforma agraria están estrechamente relacionadas, y mientras no se garantice un acceso adecuado a la tierra y al agua para el máximo número posible de personas, la mitigación de la pobreza, la eliminación del hambre y el desarrollo rural en el mundo seguirán siendo una utopía.

Los debates que se celebrarán en Porto Alegre se centrarán en los nuevos retos que deben afrontarse para revitalizar los territorios y las comunidades rurales mediante el uso de diversos tipos de asociaciones, que no contemplen tan sólo los valores socioculturales de las comunidades rurales sino también las riquezas agroeconómicas de los recursos naturales de sus territorios.

El plan de acción de la CMRADR, adoptado en julio de 1979, ya destacó la necesidad de la participación de las personas, así como la igualdad y la justicia social, con vistas a conseguir la redistribución del poder político y económico y una mayor integración de las zonas rurales con el objeto de aumentar las expectativas de empleo y los ingresos de las poblaciones rurales.

La FAO convocará la conferencia de Porto Alegre para reactivar el plan de acción de la CMRADR y seguir con su programa, y de este modo cumplir los compromisos adquiridos en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 así como los de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después y los de la comunidad internacional suscritos en el Proyecto de Desarrollo del Milenio.

Reforma agraria, colonización y cooperativas desea continuar fomentando los intercambios de experiencias a través de un foro abierto en el que todos los que trabajan en el campo de la reforma agraria puedan encontrar una orientación útil. Lejos de ofrecer soluciones, diariamente surgen problemas más insalvables, y esta es la razón por la que intentamos mantener y fortalecer este tipo de diálogo entre la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales, los investigadores del entorno universitario o las personas que trabajan en este ámbito.

Parviz Koohafkan

Director de Desarrollo Rural de la FAO

International Conference on Agrarian Reform and Rural Development: new challenges and options to revitalize rural communities

This article summarizes the objectives, themes and results of the International Conference on Agrarian Reform and Rural Development. The conference should be an opportunity to advance proposals for actions to meet the challenges of sustainable rural development and reduction of poverty. The primary objective is to promote information, learning and constructive dialogue on agrarian reform, sustainable rural development and rural poverty issues through the creation of a long-term programme of follow-up and evaluation for better policies and practices and advancement in agrarian reform and rural development. The conference will also allow sharing of experiences, promoting recognition of the good will and specific actions of the international community, governments, producer organizations, civil society organizations and other groups to increase international cooperation and promote more equitable, transparent and responsible access to land and natural resources.

Conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural: nouveaux enjeux et opportunités pour revitaliser les communautés rurales

Cet article fait le point sur les objectifs, les thèmes et les résultats de la Conférence sur la réforme agraire et le développement rural. La Conférence sera sans doute une occasion de proposer des actions permettant de relever les défis du développement rural durable et de la réduction de la pauvreté. Le grand objectif est de promouvoir l'information, l'apprentissage et le dialogue constructif en matière de réforme agraire, de développement rural durable et de pauvreté rurale en mettant sur pied le programme à long terme de suivi et d'évaluation pour stimuler l'élaboration de meilleures politiques et pratiques ainsi que l'avancement dans le domaine de la réforme agraire et du développement rural. La Conférence permettra de réaliser d'autres objectifs, entre autres de partager des expériences et de promouvoir la reconnaissance de la bonne volonté et des actions particulières de la communauté internationale, des gouvernements, des organisations de producteurs, des organisations de la société civile et d'autres groupes en vue de faire croître la coopération internationale et d'encourager un accès plus équitable, transparent et responsable aux terres et aux ressources naturelles.

Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural: nuevos desafíos y opciones para activar las comunidades rurales¹

P. Koohafkan

Parviz Koohafkan es Director de Desarrollo Rural de la FAO.

En este artículo se resumen los objetivos, temas y resultados de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural. La Conferencia deberá ser una ocasión para formular propuestas de acción que permitan responder a los desafíos planteados por el desarrollo rural sostenible y la reducción de la pobreza. El objetivo principal es promover la información, el aprendizaje y el diálogo constructivo sobre la reforma agraria, el desarrollo rural sostenible y las cuestiones de pobreza rural mediante la creación de una plataforma durable de seguimiento y de evaluación de mejores políticas y prácticas y de avances en materia de reforma agraria y desarrollo rural. La Conferencia permitirá también compartir experiencias al promover el reconocimiento, la buena voluntad y acciones específicas de la comunidad internacional, los gobiernos, las organizaciones de productores, las organizaciones de la sociedad civil y otros grupos para aumentar la cooperación internacional y promover un acceso más equitativo, transparente y responsable a la tierra y los recursos naturales.

ANTECEDENTES

El Comité de Agricultura de la FAO, en su 19° período de sesiones, aprobó unánimemente la propuesta de que la FAO convocara en 2006 una Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural como elemento crítico del programa de la Organización para cumplir los compromisos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible y los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM). El Comité consideró que dicha Conferencia serviría para contribuir a que los gobiernos nacionales y la comunidad internacional

apoyen los procesos de reforma agraria y de desarrollo rural en curso, y para asegurar los derechos de tenencia y el acceso a la tierra y otros recursos naturales para los pobres. El Comité acogió la propuesta del Gobierno del Brasil para celebrar la Conferencia en dicho país, y recomendó que la Secretaría, en consulta con el Brasil y los grupos regionales, elaborase una propuesta para la organización de este importante acontecimiento; esta propuesta, que comprende los aspectos financieros y administrativos de la Conferencia, fue presentada al Consejo de la FAO en su 128° período de sesiones en junio de 2005.

FUNDAMENTO Y JUSTIFICACIÓN DE LA CONFERENCIA

A pesar de las considerables mejoras en la producción de alimentos durante los últimos 50 años, la seguridad alimentaria sigue siendo un problema en muchas zonas

¹ Este texto, producido por funcionarios de la Dirección de Desarrollo Rural y de las oficinas regionales y subregionales de la FAO, es un extracto del documento oficial aprobado por el Consejo de la FAO en su 128° período de sesiones en junio de 2005.

del mundo. La inseguridad alimentaria y la reforma agraria están estrechamente entrelazadas. Si no se asegura un acceso adecuado a la tierra (y al agua), que es el recurso productivo de base, el objetivo de erradicar la pobreza, reducir el hambre y promover un desarrollo económico rural más amplio y equitativo seguirá siendo difícil de alcanzar. En todo el mundo, los más pobres son quienes no poseen tierras en zonas rurales; les siguen aquellos agricultores cuyos terrenos son de mala calidad y demasiado pequeños para mantener una familia. Unos y otros constituyen la mayor parte de los habitantes rurales pobres y hambrientos.

La globalización y la creciente intensidad de urbanización, la industrialización y la producción de agricultura intensiva crean riqueza económica en algunas zonas, pero al mismo tiempo están provocando cambios en las comunidades rurales, en el paisaje y en el medio ambiente que plantean desafíos de gran alcance. La dinámica y los significativos cambios demográficos, la rápida urbanización, la migración, y los crecientes índices de mortalidad en algunas zonas causados por el VIH/SIDA, que contrastan con una esperanza de vida más larga y el envejecimiento de la población en otras zonas, tienen una repercusión tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Las tendencias en el cambio del clima, la competencia entre la agricultura y otros sectores por la tierra y el agua, la concentración de la tierra, la pérdida de diversidad biológica, la degradación de la tierra, la desertificación y el desarrollo de la tecnología están transformando la utilización y la disponibilidad de los recursos naturales en los ecosistemas frágiles y críticos.

Las políticas de inversión en general, sobre todo en los países en desarrollo, han favorecido el sector industrial, urbano y de servicios en detrimento del desarrollo del sector agrícola y rural. En el sector de la agricultura, las zonas de más elevado potencial y las tierras bajas han recibido mayores atenciones que las tierras altas y las tierras secas donde vive la mayoría de

la población pobre rural. Estas tendencias agravan la competencia, favoreciendo el conflicto por el acceso a la tierra, el agua y los recursos biológicos, y agudizan la pobreza extrema y el hambre.

Si se reconocen plenamente, se administran de forma adecuada y se respaldan, los activos de sustento de comunidades y territorios rurales pueden contribuir de forma significativa a encarar muchos de estos desafíos. La capacidad humana, la de las instituciones y de las redes, y los activos financieros, físicos y naturales que ya existen en algunas comunidades y territorios rurales constituyen un importante potencial poco explotado que es importante para mejorar el sustento de las comunidades rurales, así como para conseguir la estabilidad sociopolítica, la sostenibilidad ecológica, la protección del patrimonio agrícola y la prosperidad en zonas urbanas y rurales de todo el mundo. Revitalizar las comunidades rurales apoyando la diversidad y la variedad; integrar mejor la agricultura familiar y otros activos dentro de un desarrollo económico nacional, regional y global, y crear instituciones de la sociedad civil y estructuras de gobierno más fuertes, así como políticas y planes mejorados para llevar a cabo una transición continua entre el paisaje urbano y el paisaje rural son los elementos de cambios de paradigma requeridos para conseguir una agricultura sostenible y el desarrollo rural.

El creciente número de gobiernos democráticos en regiones en desarrollo y en Europa central y oriental, sumado a la descentralización en todas las regiones, han dado origen a una sociedad civil más fuerte y mejor preparada para asociarse con el sector estatal y privado. Los procesos de descentralización en curso y la delegación de responsabilidades a instituciones locales deben estar acompañados por la asignación de derechos jurídicos y recursos adecuados a las partes locales interesadas, que deberán dotarse de gobiernos eficaces para aliviar la pobreza. Por tanto, el enfoque político tradicional basado en las clases agrarias tiene que ser ampliado para

incorporar los nuevos movimientos sociales y sus alianzas nacionales e internacionales. La correlación entre los estratos sociales debe conducir a la superación de las desigualdades basadas en la tierra. Estas consideraciones deberían incluir la reforma agraria clásica con su doble componente de alivio directo de la pobreza y de efectos democratizadores que permiten a otras reformas a favor de los pobres obrar de manera más eficiente.

Si se reconoce que la reforma de los sistemas de propiedad y la habilitación de la democracia social contribuyen a la reducción de pobreza en la mayoría de las sociedades rurales, es necesario que el nuevo programa de acciones en beneficio de los pobres recoja los conceptos principales de la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CMRADR) de 1979 y los objetivos de las principales coaliciones creadas en beneficio de los pobres. Las estrategias y las acciones son necesarias para asegurar los derechos y acceso a los recursos naturales a los pobres, tanto en los sistemas consuetudinarios como en los oficiales. Algunos de estos sistemas ya han demostrado su capacidad de adaptación y repuesta a las necesidades y particularidades de las comunidades y los territorios rurales.

La Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural debería ser también una ocasión para examinar los impactos y lecciones aprendidas de conferencias recientes y de los procesos y mecanismos que permitirán evaluar los éxitos y fracasos en estas áreas. Debería servir para que los gobiernos nacionales, organizaciones de campesinos y de otros productores, organizaciones de la sociedad civil y la comunidad internacional renovasen sus compromisos para que los pobres tengan más derechos y un acceso más seguro a la tierra, el agua y otros recursos naturales, así a como tecnologías apropiadas, servicios de apoyo y creación de capacidades para la utilización de las tecnologías.

La Conferencia debería asimismo ser una ocasión para desarrollar propuestas de

acción para crear órganos rectores locales en comunidades rurales que permitan a éstas responder a los desafíos de un desarrollo rural sostenible y reducir la pobreza. Se deberían destacar también los efectos derivados en las economías rurales y en comunidades dinámicas sobre la aceleración del desarrollo en zonas urbanas y la economía nacional en general.

La Conferencia apoyaría directamente los objetivos de desarrollo del Milenio, principalmente el ODM 1 (Erradicar la pobreza extrema y el hambre), el ODM 3 (Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer), el ODM 7 (Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente) y el ODM 8 (Fomentar una asociación mundial para el desarrollo). Este apoyo contribuirá también a la ejecución de la Declaración Ministerial del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) de 2003 sobre la Promoción de un enfoque integrado del desarrollo rural en los países en desarrollo para la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible.

OBJETIVOS DE LA CONFERENCIA

- Promover el entendimiento, el aprendizaje y el diálogo constructivo sobre la reforma agraria, el desarrollo rural sostenible y cuestiones de pobreza rural a través de la creación de una plataforma durable de seguimiento y evaluación de mejores políticas y prácticas y de los avances en materia de reforma agraria y desarrollo rural.
- Compartir experiencias y promover el reconocimiento, la buena voluntad y acciones concretas por parte de la comunidad internacional, los gobiernos, las organizaciones de productores, las organizaciones de la sociedad civil y otros interesados con objeto de aumentar la cooperación internacional y facilitar un acceso más equitativo, transparente y responsable a la tierra y a los recursos naturales.

TEMAS DE LA CONFERENCIA

Los temas de la Conferencia serán identificados a través de un proceso

consultivo abierto facilitado por FAO. Este proceso comprende un amplio abanico de asociados de gobiernos, organismos de las Naciones Unidas, organizaciones de la sociedad civil y otros grupos de presión. La siguiente es una lista indicativa de temas.

- Políticas y prácticas para garantizar y mejorar el acceso a la tierra para los pobres y promoción de la reforma agraria para aliviar la pobreza y el hambre. En este ámbito se tratarían los siguientes aspectos:
 - *Acceso para quién* (trabajadores sin tierra, grupos vulnerables [mujeres y ancianos], pueblos indígenas, pastores, trabajadores marginales, pequeños trabajadores, etc.).
 - *Acceso a qué tipo de recursos en contextos socioeconómicos y agroecológicos diferentes* (recursos físicos, recursos financieros, educación, capacitación, recursos sociales; el sentido de la tierra como un activo multidimensional).
 - *Naturaleza del acceso* (cómo asegurar derechos de tenencia; cómo desarrollar sistemas flexibles que se mantengan a sí mismos; cómo apoyar relaciones de ayuda mutua entre sistemas de derechos de propiedad formales e informales; cómo reforzar un desarrollo territorial social, económica y ambientalmente apropiado; cuál es la función en estos procesos de los gobiernos, comunidades, mercados y otros agentes).
- Crear capacidad para mejorar el acceso a la tierra, el agua, los insumos agrícolas y los servicios agrarios para promover un manejo de los recursos naturales y un desarrollo rural sostenible. En este ámbito se tratarían los siguientes aspectos:
 - *Capacidad de los gobiernos* a nivel central, regional y local para diseñar y poner en práctica mejores políticas en favor de los pobres, una mejor legislación, administración de la tierra y servicios (infraestructura, transporte, extensión, educación, insumos de producción, mercados, comunicaciones e información); mejores relaciones entre

las instancias locales y centrales, y refuerzo de la confianza y la legitimidad social.

- *Capacidad y promoción de la autonomía de las comunidades rurales* para que puedan contribuir a las políticas públicas y los servicios del sector privado, responder a tendencias, encontrar sus propias soluciones para proteger los derechos de los grupos más marginados, y desarrollar alianzas y otros mecanismos que valoricen los recursos humanos, naturales, culturales, financieros y territoriales existentes.
- *Capacidad de todos los agentes* para la planificación y el manejo integrado de los recursos de tierras y aguas, y para dar seguimiento y evaluar los cambios en el acceso a los recursos.

Las nuevas oportunidades para revitalizar las comunidades y territorios rurales incluirían:

- las contribuciones de la agricultura familiar al crecimiento económico y a la conservación del patrimonio agrícola mediante el desarrollo rural sostenible;
- los activos rurales y las complementariedades del desarrollo rural y urbano a través de la planificación y el manejo integrado de los recursos de tierras y aguas;
- el papel de la diversificación en la generación de ingresos, la reducción de la pobreza y el crecimiento económico;
- las estrategias mejoradas para inversiones en favor de los pobres en zonas rurales;
- políticas de seguros y crédito para afrontar los riesgos de desastres, con objeto de salvaguardar los ingresos y proteger a la población rural pobre y los grupos vulnerables y apoyar el desarrollo de mercados de propiedades;
- vínculos urbano-rurales y función de las ciudades rurales en el desarrollo sostenible.

Ulteriores propuestas y seguimiento

Las ulteriores propuestas de la Conferencia incluirían:

- una plataforma durable de entendimiento, aprendizaje y diálogo sobre reforma

agraria, desarrollo rural y temas relativos a la pobreza rural, con el apoyo de un panel de observación internacional;

- una lista de las políticas y prácticas exitosas y de lecciones aprendidas sobre reforma agraria y desarrollo rural acordada entre gobiernos miembros, organizaciones de la sociedad civil y otros agentes, para promover acciones prioritarias, alianzas y la cooperación internacional en apoyo de un acceso más equitativo, transparente y responsable a la tierra, el agua y otros recursos naturales, los insumos agrícolas y los servicios de apoyo rurales.

Se espera que la Conferencia produzca un informe para los períodos de sesiones de 2008/2009 de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible que tendrá como tema central la agricultura, el desarrollo rural, la tierra, la sequía, la desertificación y los problemas de África.

Los gobiernos miembros deberán informar al Comité de Agricultura de la FAO sobre las acciones y el diálogo en apoyo a la reforma agraria y el desarrollo rural cada cuatro años. La agricultura y el desarrollo rural sostenibles deberán figurar en el programa del Comité (el primer informe está previsto para 2009).

Fechas, lugar y participantes en la Conferencia

La Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural se celebrará del 7 al 10 de marzo de 2006 en Porto Alegre (Brasil). Participarán en la Conferencia ministros o sus delegados, la comunidad científica, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales acreditadas ante la FAO. El número de participantes queda pendiente de confirmación.

The World Forum on Agrarian Reform

The goal of adequate nutrition to end hunger and malnutrition and to attain individual nutritional security is a worldwide priority. This article presents the issues advanced by the organization of the World Forum on Agrarian Reform (FMRA): nutritional security and autonomy and their relationship with the processes of agrarian reform. The FMRA was conceived as a space for dialogue and the exchange of experiences, reflection and proposals. Non-governmental organizations, agrarian and social organizations, experts and governmental institutions from all over the world will address the problem of land and examine the influence of agrarian reforms on the social and economic processes pursuing nutritional autonomy and creating the necessary conditions for sustainable development.

Forum mondial sur la réforme agraire

Offrir à toutes et à tous une nutrition adéquate, éradiquer la faim et la malnutrition et assurer ainsi la sécurité nutritionnelle des personnes, voilà une priorité devenue mondiale. Cet article présente quelques enjeux dont a fait état le Forum mondial sur la réforme agraire (FMRA), à savoir la sécurité et l'autonomie nutritionnelles et leur rapport avec les processus de réforme agraire. Le FMRA a été conçu pour servir de tribune qui encouragera le dialogue, l'échange des expériences, la réflexion et l'élaboration de propositions. Des organisations non gouvernementales, des experts et des institutions d'État de partout dans le monde vont se pencher sur la problématique des terres et sur l'influence des réformes agraires sur les processus socioéconomiques visant à assurer l'autonomie nutritionnelle et à faire naître ainsi les conditions nécessaires pour le développement durable.

El Foro Mundial sobre la Reforma Agraria

V. Garcés¹

Vicent Garcés es Ingeniero Agrónomo, Profesor de la Universidad Politécnica de Valencia (España) y Presidente del Centro de Estudios Rurales y de Agricultura Internacional (CERAI) de España.

Aspirar a una alimentación adecuada que acabe con el hambre y la malnutrición y permita alcanzar la seguridad alimentaria individual es una prioridad mundial. En este artículo se presentan las cuestiones que han llevado a la organización del Foro Mundial sobre la Reforma Agraria (FMRA): la seguridad y la soberanía alimentaria y su vinculación con los procesos de reforma agraria. El FMRA se ha concebido como un espacio para el diálogo, el intercambio de experiencias, la reflexión y las propuestas en el cual organizaciones no gubernamentales, organizaciones agrarias y sociales, expertos e instituciones gubernamentales provenientes de todo el mundo han abordado la problemática de la tierra y examinado la influencia de las reformas agrarias en los procesos sociales y económicos que persiguen alcanzar la soberanía alimentaria y crear las condiciones necesarias para el desarrollo sostenible.

Tenemos que hacer culminar los procesos de reforma agraria que empezamos a comienzos del siglo pasado y que siguen siendo todavía tareas inconclusas y, en algunos casos constituyen evidentes retrocesos históricos: no sólo en términos de distribución y tenencia de la tierra, sino como capítulos iniciales de más profundos e integrales procesos de transformación y desarrollo de nuestras economías, de nuestras sociedades y de nuestras culturas campesinas.

Heladio Ramírez López
Presidente de la Confederación Nacional
Campesina de México
Plaza de las Tres Culturas, Tlatelolco,
23 de agosto de 2003

ANTECEDENTES DEL FORO MUNDIAL SOBRE LA REFORMA AGRARIA

La seguridad y la soberanía alimentarias como objetivos de la reforma agraria

Aspirar a una alimentación adecuada que acabe con el hambre y la malnutrición y permita alcanzar la seguridad alimentaria individual es una prioridad mundial. Ya se consideró así en 1945 cuando, con ocasión de la creación de la FAO, los países miembros aceptaron la responsabilidad de garantizar la seguridad alimentaria de la humanidad a través del desarrollo de la producción de alimentos y la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones rurales, contribuyendo así al desarrollo de la economía mundial. Posteriormente, en 1979, la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural convocada por la FAO instó a los gobiernos a que adoptaran un programa de acción eficaz en aquellos países que requerían una considerable reorganización de la tenencia y la redistribución de la tierra a campesinos sin tierra y pequeños propietarios como parte de la estrategia de desarrollo rural y medio para reequilibrar las relaciones de poder.

¹ El autor fue el coordinador del Comité Internacional Preparatorio del Foro Mundial sobre la Reforma Agraria (FMRA), celebrado del 5 al 8 de diciembre de 2004 en Valencia (España), y coordinador del Comité Internacional organizador del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria, celebrado el 7 de septiembre del 2001 en La Habana (Cuba).

Más recientemente, en 1996, los jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, organizada por la FAO y celebrada en Roma, constataban que el objetivo de lograr la seguridad alimentaria para la humanidad estaba lejos de conseguirse. Por ello se comprometieron a tomar todas las medidas a su alcance para reducir, antes del año 2015, a la mitad el número de personas que padecen hambre en el mundo. En 2002, la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después mostró que este propósito difícilmente podría conseguirse.

En su informe sobre *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2004*, la FAO indicaba que el hambre había aumentado en el conjunto de los países en desarrollo y también en las llamadas «bolsas de pobreza» de los países desarrollados. El hambre y la malnutrición son causa de sufrimiento y provocan la muerte de más de 5 millones de niños al año. Muchos niños más padecen menoscabos en su desarrollo físico y mental, con todas las secuelas sociales y económicas que de ello se derivan.

«El hambre es una manifestación concreta de las desigualdades de poder, persistentes y generalizadas, que existen en el mundo», declaraba en 2002 Jacques Diouf, Director General de la FAO. El número de personas que padecen hambre en el mundo aumentó a 852 millones entre 2000 y 2002, es decir un incremento de 18 millones desde mediados del decenio de 1990. Ochocientos quince millones de personas hambrientas viven en países en desarrollo, 28 millones en países en transición y 9 millones en los países industrializados.

«En el contexto actual de mundialización, la competitividad es esencial para el crecimiento y el desarrollo. Pero la productividad no debe ocultar las desigualdades de acceso a los factores económicos que afectan a millones de latinoamericanos y caribeños, especialmente en las zonas rurales», dijo Diouf a los ministros de agricultura latinoamericanos presentes en la 28ª Conferencia regional «Frente contra el

Hambre», celebrada en Guatemala en abril de 2004. «Actualmente hay 221 millones de pobres en esta región, y el número de pobres que viven en zonas rurales, lejos de disminuir, se ha incrementado en 21 millones desde 1990», constató Diouf. Las cifras más recientes disponibles indican que la pobreza afecta al 44 por ciento de los habitantes de América Latina, pero el porcentaje aumenta significativamente en las zonas rurales, donde llega al 64 por ciento. En total, son más de 74 millones las personas que viven por debajo del umbral de pobreza en las zonas rurales de América Latina y el Caribe.

En el *Informe sobre desarrollo humano 2005*, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) afirma que «los 2 500 millones de personas que viven con menos de dos dólares al día –y que representan el 40 por ciento de la población mundial– obtienen sólo el 5 por ciento del ingreso mundial. El 10 por ciento más rico, en su casi totalidad habitantes de países de ingresos altos, consigue el 54 por ciento». Más de 2 000 millones de personas sufren malnutrición por graves carencias de micronutrientes (hierro, iodo, vitaminas A, C, etc.). El ingreso total de los 500 individuos más ricos del mundo es superior al ingreso de los 416 millones más pobres.

Las tres cuartas partes de los pobres y hambrientos del planeta viven en las zonas rurales; entre ellos se encuentra una gran masa de campesinos mal dotados en cuanto a medios de producción o tierras, y la mayoría de la cuarta parte restante son campesinos condenados al éxodo hacia los suburbios urbanos marginales para huir de la pobreza y el hambre.

Se ha comprobado que la ayuda pública concedida por los países ricos del Norte para el desarrollo de la agricultura en los países en desarrollo había disminuido en un 49 por ciento, en términos reales, entre 1990 y 1999. Según el PNUD, «en conjunto, los países ricos gastan hoy el 0,25 por ciento de su ingreso nacional bruto en asistencia, y por cada dólar que gastan los países ricos en ayuda, asignan otros diez dólares a presupuestos militares».

Las tendencias de la desigualdad del ingreso mundial siguen siendo materia de análisis, y los juicios concuerdan en cuanto a la envergadura de la desigualdad.

En los últimos años, las políticas de algunos gobiernos e instituciones multilaterales no han facilitado suficientemente el acceso de los pobres a la tierra y han perjudicado a las pequeñas explotaciones familiares, que además han visto disminuir los precios percibidos por los productos agrícolas y aumentar los costos de producción. Por otro lado, muchas tierras fértiles siguen siendo improductivas, y otras tierras han tenido que ser abandonadas o malvendidas por agricultores que no han podido hacer frente a las obligaciones que habían contraído o a la presión urbanística.

En la mayor parte de los casos, el hambre se debe a que los individuos o grupos pobres no tienen acceso a los medios de producción, o a que su acceso a estos medios es insuficiente para cubrir sus necesidades nutricionales mínimas. El acceso a la tierra es una condición indispensable para combatir la pobreza, el hambre y la malnutrición. De hecho, los casos más graves de pobreza y hambre corresponden a campesinos sin tierra o bien a campesinos que poseen parcelas cuya calidad y tamaño insuficientes impiden el mantenimiento de la familia.

Para que la población mundial en su conjunto pueda alimentarse, se necesitan procesos de reforma agraria global adaptados a las condiciones de cada país y región. Estas reformas deben proporcionar a los agricultores indígenas y a otros agricultores –tanto hombres como mujeres– iguales oportunidades, un acceso equitativo a los recursos productivos (principalmente tierra, agua, bosques y pesca), así como a medios de producción tales como la financiación y la capacitación.

Estas son algunas de las conclusiones a las que llegó el Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria (FMSA) celebrado en La Habana (Cuba) en septiembre de 2001. El FMSA reunió a más de 400 representantes de organizaciones sociales

de diferentes regiones del mundo. El experto agrónomo Michel Merlet concluye su Cuaderno de proposiciones sobre políticas de tierra y reformas agrarias, redactado en el marco de la Red mundial APM (agriculturas, campesinos y mundialización), publicado en octubre de 2002, afirmando que «sin reforma agraria, sin políticas agrícolas favorables a la pequeña producción campesina, será imposible erradicar la pobreza y alcanzar una gestión sostenible de los recursos naturales del planeta»².

Esta perspectiva es compartida por Jean Ziegler, ponente especial sobre el derecho a la alimentación de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. En una de las sesiones celebradas por la Comisión en noviembre de 2002, Ziegler afirmó que «una mayor atención debe prestarse a los modelos alternativos propuestos por la sociedad civil, en particular, al concepto de soberanía alimentaria, que da la primacía al derecho a la alimentación sobre cualquier otra consideración y, en particular, sobre el comercio internacional. La reforma agraria es la clave del derecho a la alimentación, y el acceso de las mujeres a la tierra debe reconocerse y garantizarse».

El 24 de noviembre de 2004, el Consejo de la FAO aprobó las Directrices voluntarias en apoyo a los esfuerzos de los Estados Miembros encaminados a alcanzar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Esas Directrices se fundamentan en diversos instrumentos internacionales reiteradamente reivindicados por los movimientos sociales en todas sus plataformas, a saber el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; los artículos 2 y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y los artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas.

² La información sobre el FMSA se puede encontrar en: www.cerai.es/dossier_foromsa.pdf

Las Directrices recomiendan a los Estados poner en práctica políticas económicas, agrícolas, pesqueras, forestales, de utilización de la tierra y, de ser necesario, de reforma agraria que permitan a los agricultores, pescadores, silvicultores y otros productores de alimentos, en particular a las mujeres, obtener un rendimiento justo de su trabajo, capital y gestión, estimulando la conservación y la ordenación sostenible de los recursos naturales, incluso en las zonas marginales.

CONSIDERACIONES COMPLEMENTARIAS

Desde los años 1980, el control sobre la tierra ha ido perdiendo gran parte de su significación como elemento de poder. Con la actual globalización, con las nuevas tecnologías de producción, comercialización y consumo, y con la ampliación de la función de las empresas multinacionales, la potencia de la agricultura se sitúa antes y después del proceso productivo mismo. Quienes detentan el verdadero poder son las entidades que controlan el crédito, el suministro de insumos, la difusión de nuevas tecnologías (por ejemplo la tecnología de los organismos transgénicos), y las que controlan los procesos de almacenamiento, transporte, distribución y venta al consumidor de productos, tanto a nivel nacional como internacional.

Una reforma agraria que solo distribuyera la tierra, aunque se llevara a cabo en gran escala, no aumentaría por sí misma el poder de los campesinos si no estuviese acompañada de la organización de los productores en cooperativas, entidades financieras, empresas campesinas, organizaciones de distribución y comercialización, etc. con el fin de controlar las etapas anteriores y posteriores a la producción. La producción y distribución de alimentos se ha concentrado en manos de grandes empresas que presionan, a través de instrumentos multilaterales, para obtener la propiedad de los recursos productivos de las naciones, con graves consecuencias para el campesinado.

Una de las preguntas de hoy es cómo ejercer presión sobre empresas grandes y muy productivas. El debate del siglo XXI ya no tiene por objeto solo el latifundio ocioso y el minifundio, sino las empresas muy eficientes y una agricultura familiar empobrecida que carece del apoyo de las políticas públicas. ¿Qué nuevo tipo de reforma agraria se requiere para enfrentar esta situación?

Muchas de las mejores tierras agrícolas del mundo se están destinando a usos no agrícolas como consecuencia de las leyes del mercado (que privilegian los suelos urbanos, los suelos industriales y los que se destinan al turismo). Se está restando tierras valiosísimas a la producción agrícola, y en ciertos casos la disminución de la superficie agrícola disponible representa un grave peligro para la seguridad alimentaria. ¿Cómo afecta esta situación a los procesos de reforma agraria?

En el futuro, las relaciones sociales del campo deberán transformarse para garantizar la igualdad de derechos de hombres y mujeres. La discriminación de género que existe tanto en los sistemas patriarcales tradicionales como en la moderna agroindustria (predominantemente masculina) tiene que modificarse. Se ha de formular la cuestión de cómo garantizar la equidad de género en las políticas de reforma agraria.

En varios países se ha logrado en estos últimos años el reconocimiento de territorios autónomos para poblaciones indígenas autóctonas importantes. En estos territorios se establecen sistemas de tenencia diferentes de los tradicionales, que se fundan en la utilización y no en la propiedad de la tierra. ¿Cómo se compagina esta realidad con las políticas de reforma agraria?

La multiplicación de los tratados de libre comercio y la consiguiente apertura de las fronteras por parte de los países en desarrollo está permitiendo la importación de productos agrícolas y alimentarios frecuentemente subvencionados. Estas importaciones han conducido a la quiebra a millones de pequeños agricultores, que se han convertido en campesinos sin tierra.

¿Cómo se concilia esta situación con las nuevas reformas agrarias?

Las políticas de ajuste estructural en el sector agrícola han obstaculizado las reformas agrarias integrales; la liberalización de los mercados ha beneficiado a los grandes productores y ha excluido a los grupos más marginados del acceso a los recursos productivos. La historia reciente demuestra que considerar la tierra como una mercancía y dejar que el mercado resuelva los problemas de tenencia no es la solución. La gestión del territorio obliga cada vez más a razonar en términos de derechos de uso, a menudo compartidos entre diferentes agentes, y no solamente en términos de propiedad. ¿Cómo puede la reforma agraria de hoy tratar este asunto, y hacer que los derechos de uso de la tierra sean distribuidos de conformidad con el interés de la sociedad en su conjunto?

El debate sobre la reforma agraria en el siglo XXI abarca muchos elementos además de la distribución de la tierra. No son únicamente los campesinos sin tierra del Sur los que tienen interés en el establecimiento de mecanismos de acceso más equitativos, sino también los sectores urbanos, los consumidores, los empresarios y las explotaciones agrícolas familiares de los países desarrollados. Todos ellos ven amenazada su supervivencia o su crecimiento por la situación de millones de campesinos empobrecidos, expulsados del agro y condenados a la pobreza extrema. A todos preocupa la destrucción de los ecosistemas, la ruptura de los equilibrios ecológicos planetarios, y los conflictos de nuevo tipo generados por las formas de acceso a la tierra y a otros recursos naturales y los derivados de la gestión del territorio.

La tierra es cada vez más un espacio multifuncional complejo cuyas repercusiones ambientales afectan a los recursos naturales, reservas de biodiversidad y el clima. Las economías rurales dependen de actividades diversificadas que muchas veces causan conflictos de intereses con los derechos de la población campesina. Las interacciones

entre el campo y la ciudad adoptan nuevas formas, y la opinión de la población urbana sobre la gestión del espacio y la manera de producir alimentos sanos no puede no tenerse en cuenta. Todo ello obliga a actualizar las políticas de reforma agraria.

EL FORO MUNDIAL SOBRE LA REFORMA AGRARIA «PASCUAL CARRIÓN»³

El nuevo paradigma de soberanía alimentaria exige la puesta en marcha de los procesos de reforma agraria. La reforma agraria debe ser reconocida como una obligación de los Estados en aquellos países donde este proceso es necesario. Debe ser aplicada respetando los derechos humanos y como una política pública eficiente para combatir la pobreza.

En el decenio de 1990, el Banco Mundial impulsó un modelo de reforma agraria de mercado en Sudáfrica, Colombia, Brasil y Guatemala que sirvió de base para programas similares en Honduras, El Salvador, Filipinas, México, Malawi y Zimbawe. Los programas de mercantilización de la tierra promovidos por el Banco Mundial durante los últimos años han demostrado su incapacidad para sustituir a las verdaderas reformas agrarias y no han resuelto el problema del acceso del campesinado a los recursos productivos. Por el contrario, han sido las políticas de ajuste estructural en el sector agrícola las que han imposibilitado la realización de reformas agrarias integrales al beneficiar

³ El ingeniero agrónomo Pascual Carrión (1891-1976) nació en Sax, Alicante (España). Sus ideas progresistas le llevaron a proponer la reforma agraria en Andalucía. Su libro *La reforma agraria, problemas fundamentales* se publicó en Madrid en 1931. Carrión integró la Comisión Técnica Agraria que en 1931 redactó el anteproyecto de Ley para la solución del problema de los latifundios, que se convirtió en Ley de la reforma agraria en 1932 y es considerado como uno de los proyectos más importantes de la naciente II República Española. Finalizada la guerra civil, Carrión es privado de libertad durante algún tiempo y depurado e inhabilitado como tantos otros funcionarios de la República. Durante los años en que se le prohíbe cualquier tipo de acción pública, impulsa el cooperativismo y continúa en silencio la elaboración de sus trabajos. Destacan entre éstos *La reforma agraria de la II República y la situación actual de la agricultura española*, publicado en 1973, y la reedición en 1975 de *Los latifundios en España*.

a los grandes productores y excluir a los grupos más marginados del acceso a los recursos productivos.

Inspiraron el Foro Mundial sobre la Reforma Agraria los conceptos de seguridad y soberanía alimentaria y su vinculación con los procesos de reforma agraria. El Foro proporcionó espacio para el diálogo, intercambio de experiencias, reflexión y propuestas a organizaciones no gubernamentales, organizaciones agrarias y sociales, expertos e instituciones gubernamentales provenientes de todo el mundo, que abordaron la cuestión de la tierra planteando la influencia de las reformas agrarias en los procesos sociales y económicos; la soberanía alimentaria y las condiciones necesarias para el desarrollo sostenible de la población.

El FMRA abordó, mediante un enfoque histórico, el estudio de algunas de las reformas agrarias llevadas a cabo a lo largo del siglo XX en México, la ex Unión Soviética, España, Italia, Polonia, Japón, China, Guatemala, Viet Nam, Cuba, Argelia, Chile y Portugal. Se analizaron los siguientes aspectos:

- el contexto político, social y económico en que surgieron y se realizaron las reformas agrarias;
- los objetivos principales que pretendían alcanzar las reformas;
- las políticas diseñadas y puestas en práctica para hacer posible la consecución de los objetivos establecidos;
- el éxito o fracaso de las reformas en la medida en que lograron o no sus objetivos;
- las políticas de reforma agraria de mercado promovidas por distintos gobiernos y organismos multilaterales;
- el papel que pueden desempeñar las reformas agrarias en el siglo XXI.

El proceso que culminó con el FMRA fue iniciado por el Centro de estudios rurales y de agricultura internacional (CERAI) en el Foro Social Mundial (FSM) celebrado en Porto Alegre (Brasil) en enero de 2003. En su preparación y desarrollo han participado centenares de organizaciones sociales, entidades académicas e instituciones de

todo el mundo que han hecho aportaciones teóricas y prácticas.

El FMRA se inscribe en la dinámica de foros temáticos generada por el foro de Porto Alegre y hace suya la Carta de Principios del FSM. Las conclusiones del FMRA fueron presentadas en enero de 2005 en una Conferencia del FSM en Porto Alegre.

Las tareas de definición y organización del FMRA fueron orientadas por un Comité Internacional Promotor (CIP), integrado por expertos y organizaciones de diferentes regiones del mundo, que se reunió por primera vez en diciembre de 2003 en Valencia (España). Integraron el CIP las siguientes organizaciones y personas: Samir Amin, Director del Forum du Tiers Monde, Dakar (Senegal); Eladio Arnalte, Profesor de la Universidad Politécnica de Valencia (España); Jacques Chonchol, ex Ministro de Agricultura de Chile; Luiz Vicente Facco, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) (Brasil); Fernando Fernández, Plataforma Rural (España); Vicent Garcés, Profesor de la Universidad Politécnica de Valencia y Presidente del CERAI (España); Shalmali Guttal, Focus on the Global South (Tailandia); Sergio Leite, Profesor del Instituto Brasileño de Análisis Social y Económico (IBASE) de la Universidad de Río de Janeiro (Brasil); Marcel Mazoyer, Profesor del Institut National Agronomique, París (Francia); Michel Merlet, Ingeniero Agrónomo, experto del Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de Développement (IRAM) (Francia); Sofia Monsalve, Food First Information and Action Network (FIAN); Pascual Moreno, Profesor de la Universidad Politécnica de Valencia y Vicepresidente del CERAI (España); Paul Nicholson, Relaciones Internacionales de Vía Campesina; Fernando Oliveira Baptista, ex Ministro de Agricultura de Portugal; Marta Rivera, Veterinarios Sin Fronteras (España); Peter Rosset, Center for the Study of the Americas (CENSA) (Estados Unidos); Land Research Action Network (LRAN); Dao The Tuan, ex Director del Institut National des Sciences Agronomiques (Viet Nam); Fausto Torrez,

Vía Campesina, Asociación de Trabajadores del Campo (ATC) (Nicaragua); y Pierre Vuarin, Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme (FPH) (Francia).

El CIP se reunió en cuatro ocasiones para definir la orientación y el programa del FMRA. El documento de convocatoria del Foro contó con la aprobación de más de 400 organizaciones y entidades de todo el mundo (la página Web www.fmra.org contiene el programa completo del FMRA).

Del 5 al 8 de diciembre de 2004, unos 500 delegados de más de 200 organizaciones campesinas, trabajadores agrícolas, representantes de grupos de mujeres, pueblos indígenas, organizaciones de defensa de los derechos humanos, consumidores, medioambientalistas, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas e instituciones públicas procedentes de 72 países se reunieron en el Foro Mundial sobre la Reforma Agraria en Valencia (España)⁴. La distribución territorial y de género, respectivamente, de los participantes fue la siguientes: 20 países de África, 18 de América Latina, 16 de Asia, 14 de Europa, 3 de América del Norte y 1 de Oceanía; el 56 por ciento de los participantes eran hombres, y el 44 por ciento mujeres. Más de la mitad de los participantes representaban a organizaciones campesinas; entre ellos había pequeños agricultores, indígenas, campesinos sin tierra, habitantes de bosques y pescadores.

La celebración del FMRA ha conseguido los siguientes objetivos:

- ayudar a situar la cuestión de la tierra en los programas prioritarios de los movimientos sociales mundiales;
- contribuir a elaborar un nuevo paradigma para la reforma agraria del siglo XXI;

⁴ Con la celebración del FMRA en un país del sur de Europa occidental, y no en un país con una reforma agraria ya implantada, se pretendía subrayar que la reforma agraria es hoy un problema estratégico para todos los países. También se buscaba facilitar los intercambios sobre políticas de acceso a la tierra en contextos diferentes, por ejemplo en países cuyo sector agrario es tradicionalmente campesino, y en los cuales se plantean hoy graves problemas de acceso a la tierra para los jóvenes agricultores, y la agricultura familiar debe hacer frente a enormes dificultades.

- mostrar que las políticas de reforma se justifican tanto por razones de justicia social como por razones económicas, y debatir las nuevas modalidades de política de tierras que se requieren en el contexto actual;
- reforzar los procesos sociales y las alianzas en sectores diversos que buscan hacer posibles nuevas políticas de acceso a la tierra y de gestión de los recursos naturales.

El CIP organizó tres conferencias plenarias y 25 talleres; se organizaron otros 14 talleres con gestión autónoma.

ANTECEDENTES Y PROPÓSITOS DEL FMRA

El FMRA se inspira en la figura de Pascual Carrión, que defendió la reforma agraria a favor del campesinado en España en los años 1930. Su análisis de los latifundios, publicado en 1932 en plena efervescencia del debate sobre la reforma agraria, constituye un sólido examen de la estructura agraria española, en particular la latifundista del sur del país. La expresión de Carrión «hombres sin tierra y tierras sin hombres» reflejaba una situación que era la causa del hambre y la miseria de una parte importante de la población. Carrión cifraba en 900 000 las familias campesinas «sin propiedad o con propiedad insuficiente» que era necesario asentar en las 14 provincias del sur, donde el autor consideraba urgente la reforma agraria. Su plan preveía la financiación del equipo tecnológico de las unidades productivas que se iban a establecer. Su objetivo era «dar la tierra a los jornaleros y crear una clase media de agricultores capaz de intensificar los cultivos y la producción, generando rentas en los campos y solucionando los problemas sociales y políticos asociados a la agricultura de los latifundios».

Partiendo de estos antecedentes históricos, el FMRA constató que, tras ocupar durante buena parte del siglo XX un lugar destacado en los programas de las organizaciones internacionales y en las políticas de desarrollo de muchos países, la cuestión de la reforma agraria

perdió actualidad durante las dos últimas décadas. Se han detenido además los avances importantes conseguidos con mucha dificultad durante el siglo pasado, a pesar de las profundas tensiones sociales vinculadas a la pobreza, al hambre y a los conflictos por la tierra y el agua que sitúan a la humanidad ante la guerra y el riesgo de conflictos cada vez mayores.

En el mundo de hoy unos 3 200 millones de personas –casi la mitad de la población mundial– viven en el medio rural. Centenares de millones están amenazadas de ser excluidas del acceso a una tierra que es su único medio de vida y de supervivencia. De no modificarse, las políticas de mercantilización y privatización del acceso a la tierra y los recursos naturales tendrán consecuencias desastrosas. Si prosiguieren, estas políticas pueden causar un verdadero genocidio. «Quien muere de hambre, muere asesinado», afirma Jean Ziegler. Hoy, en muchos países del mundo, la violencia contra el campesinado se traduce en desplazamientos masivos, ya sea a causa de ocupaciones militares, ya sea a causa de megaproyectos que terminan destruyendo las formas de vida campesinas y son motivo de graves violaciones de los derechos humanos.

La liberalización mundial del sector agrícola ha golpeado las capas de población de menores ingresos. El gran aumento de la presión migratoria de los campesinos hacia las ciudades de los países pobres del Sur, y de las ciudades de éstos hacia los países ricos del Norte, se debe en gran medida a la pauperización provocada por la modernización neoliberal. Estas políticas, denunciadas en el FMRA, hacen posible que unas pocas y muy grandes empresas controlen cada vez más la producción y distribución de alimentos, favoreciendo la privatización creciente de los recursos naturales de las naciones.

Los procesos de reforma agraria han de garantizar el derecho y la seguridad del acceso a la tierra independientemente de las formas de propiedad (leyes sobre alquiler, formas de acceso comunal, etc.). Conviene

además fortalecer las organizaciones sociales desarrollando políticas públicas coherentes y de largo plazo basadas en la participación popular.

La batalla campesina y de los pueblos indígenas por el derecho a la tierra y a los recursos naturales no es una batalla por un interés sectorial, aunque afecte a la mitad de la humanidad. No habrá progreso social en el medio rural o en el urbano si se acepta la marginalización de los millones de campesinos sin acceso a los recursos naturales; y tampoco habrá gobierno democrático.

Opiniones seleccionadas

Las organizaciones campesinas presentes en el FMRA quieren ser protagonistas del debate sobre el cambio del actual modelo de desarrollo. A lo largo de las discusiones surgieron como antagonistas fundamentales, junto a los grandes propietarios de tierras, los organismos financieros internacionales, tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y entidades supranacionales reguladoras de las relaciones comerciales, como la Organización Mundial del Comercio. En sus diagnósticos, estas instituciones imponen la progresiva mercantilización de los recursos naturales, que amenaza no solo a un grupo social sino al conjunto de la humanidad.

Miguel Rossetto, Ministro de Desarrollo Agrícola del Brasil, señaló al FMRA la paradoja de que su país es al mismo tiempo uno de los más grandes productores mundiales de alimentos (carne de vacuno, cereales, aves, café, caña de azúcar, etc.) y una de las zonas de mayor exclusión social y destrucción del medio ambiente del planeta. El acelerado crecimiento de la agricultura intensiva y exportadora durante los últimos veinte años sitúa al Brasil ante «una relación violenta, depredadora de la tierra, la naturaleza, el agua, los recursos, que impregna también nuestras relaciones sociales». Rossetto defiende «una estrategia para el mundo rural capaz de definir democráticamente la mejor utilización de los recursos naturales considerados como bienes comunes».

La reforma agraria tiene por función volver a concentrar la atención en los conocimientos tradicionales ignorados por la globalización, afirma Jaime Amorim, representante del Movimiento de los Sin Tierra del Brasil: «Queremos una reforma agraria que garantice la reconstrucción y el rescate cultural de los campesinos y de las comunidades, teniendo en cuenta que la destrucción cultural prosigue desde hace cincuenta años bajo distintos modelos, como el de la revolución verde. Se nos califica de analfabetos, pobres, retrasados... Debemos reconstruir nuestro campesinado, nuestras comunidades, nuestras culturas para que actúen en una relación de integración entre las personas, la tierra, el agua, las semillas. Nos encontramos ante un modelo que expulsa a los campesinos de las tierras en todo el mundo, que concentra las tierras y las riquezas en empresas multinacionales, que destruye y usurpa los valores milenarios de las familias campesinas. Hemos de construir el camino de retorno a la tierra.»

Para el experto brasileño Plinio de Arruda Sampaio, «el giro neoliberal de los años 1980 y 1990 restó prioridad a la reforma agraria». «Las políticas neoliberales han provocado una gran concentración del ingreso, y esto afectó también a la renta de la tierra. Obviamente poblaciones ya pauperizadas han sido golpeadas más fuertemente que otros sectores de la población. El gran aumento de la presión migratoria de los campesinos hacia las ciudades y de las poblaciones de los países pobres del hemisferio sur hacia los países ricos del hemisferio norte se debe, en gran medida, a la pauperización provocada por ese tipo de modernización.»

Ismail Ossemame, dirigente campesino de Mozambique, afirma que el crecimiento demográfico no es la causa de los problemas alimentarios en África. Más bien, la causa hay que buscarla en una política de acaparamiento y expoliación sabiamente elaborada, que genera conflictos muy graves. Los hábitos que regulan la utilización de los recursos se respetan cada vez menos. La flexibilización progresiva

de las normativas locales se traduce en la corrupción de algunos gestores y en prácticas dañinas de las grandes sociedades que son muy perjudiciales para los intereses comunitarios. «Para invertir estas tendencias y favorecer una gestión pacífica de la tierra y los recursos naturales, es deseable promover una gestión local concertada, favorable a la descentralización en la mayoría de nuestros países, como Malí, Burkina-Faso, Senegal, Níger y Burundi». «En el sistema tradicional de régimen de propiedad de la tierra en África, la mujer quedaba prácticamente excluida de la propiedad, ya que no era ni jefe de linaje ni podía acceder a funciones políticas importantes.» La mujer participaba en la reproducción social pero sus derechos sobre las parcelas de tierra asignadas estaban vinculados a su relación matrimonial.

«Durante la colonización, la situación de las mujeres se deterioró debido a que su trabajo se devaluó, y a la invisibilidad del trabajo doméstico se sumó el derivado de una producción de alimentos no exportada a los mercados urbanos», opina Bernard Founou del Foro del Tercer Mundo de Senegal.

Según Zhang Xioshan, del Instituto de Investigación sobre la Economía Rural, «en China, la reforma que ha sido puesta en marcha tiene como objetivo desarrollar varias partes del territorio, pero se da prioridad a la eficacia antes que a la justicia y a la equidad». En la Constitución de China, la tierra pertenece colectivamente a los agricultores, y en los pueblos cada campesino puede utilizarla conforme a un contrato de 30 años. El Gobierno está facilitando la conversión de tierras agrícolas en suelos urbanos en un contexto de fuerte crecimiento de las ciudades. En la actualidad, el precio pagado por la expropiación de la tierra es muy barato. Las tierras vendidas a bajo precio se utilizan para construir autopistas, canales, zonas industriales y espacios residenciales, entre otras infraestructuras. «La conversión de tierras agrícolas en suelos urbanos se está haciendo con escasas compensaciones para el campesinado, que pasa a la categoría

de “sin tierra” y “sin derechos”, carece de seguridad social y se convierte en un sector social cada vez más vulnerable.»

El representante de la Federación Campesina de Tailandia afirma que, en el marco del actual sistema económico, hay en el país 5 millones de familias campesinas que aún no ganan lo suficiente. Las políticas neoliberales supervisadas por el Banco Mundial comenzaron a establecerse a partir de 1954 según un modelo de modernización destinado a estimular el crecimiento económico que ha incrementado el volumen de las exportaciones agrícolas. Esta revolución verde condujo al aumento de las tierras cultivadas en detrimento de los bosques. «Tailandia se convirtió en el primer país exportador de arroz, con el 30 por ciento de la producción mundial, pero con un coste sufragado por los campesinos, que vieron multiplicar su endeudamiento por 15. El 80 por ciento de la deuda no pudo ser devuelto, excepto con la venta de las tierras.» La concentración de la propiedad de la tierra aumentó, las tierras cultivables ocuparon los espacios de los bosques, pero las tierras más fértiles han seguido perteneciendo al Rey. En los últimos 25 años el Banco Mundial ha establecido un programa de reforma agraria asistida por el mercado destinado a dar créditos para adquirir tierras. Este programa hizo que la tierra pasase a pertenecer a quienes podían pagarla o invertir en ella. Desde el decenio de 1990, las operaciones de compraventa de la tierra se han multiplicado.

Pedro Avendaño, director del Foro Mundial de Pescadores, destaca que «existen vínculos entre los campesinos y los pescadores, entre la tierra y el mar. Los dos grupos nos encontramos ante el mismo fenómeno de destrucción de nuestros medios. El mar es nuestra tierra. Las principales víctimas de las políticas neoliberales son las mujeres, los campesinos y las comunidades de pescadores».

«La reforma agraria no se decreta desde arriba sino por iniciativa del pueblo», dice José Bové de la Confederación Campesina

de Francia. «La gestión y el acceso a la tierra deben ser obra de los que luchan *in situ*.» «Nos damos cuenta de que cuando se organizan, los campesinos, los sin tierra, crean sus propias herramientas de gestión de la tierra a partir de sus realidades locales y no de discursos preestablecidos. Las luchas son, por otra parte, muy diferentes y no reproducen necesariamente modelos tradicionales de gestión de la tierra.»

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

De la información generada por las conferencias plenarias y los talleres del FMRA, se desprenden las siguientes conclusiones y propuestas:

- El acceso, la gestión y la conservación de los recursos naturales son derechos inalienables de los pueblos. Los recursos naturales no han de ser concebidos como mercancías sometidas a intereses privados.
- Para abordar los problemas de la pobreza y el hambre, los daños ambientales y la desaparición del campesinado del medio rural en todo el mundo, la soberanía alimentaria se ha de plantear como un paradigma alternativo en el que la alimentación se considera como un derecho humano básico; todos los pueblos y Estados deben gozar del derecho de definir sus propias políticas agrícolas; y quienes producen los alimentos –agricultores, granjeros y pescadores– deben ocupar un lugar central en dichas políticas.
- No puede haber reforma agraria sin soberanía alimentaria, pero tampoco puede haber soberanía alimentaria sin reforma agraria. Deben elaborarse políticas de soberanía alimentaria participativas que impliquen a los diferentes sectores de la sociedad, en particular a la población rural. Se debe fomentar la agricultura sostenible mediante métodos agroecológicos que respeten los usos tradicionales de la tierra y den mayor independencia a los agricultores.
- Para alcanzar la soberanía alimentaria y hacer realidad el ejercicio del derecho

humano a la alimentación y proteger y garantizar el acceso y gestión de los recursos naturales, es necesario aplicar el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; los artículos 2 y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y los artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas. Para garantizar los derechos de los pueblos indígenas a sus territorios, se exige de los gobiernos la aprobación, ratificación y efectiva implementación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

- El derecho humano a la alimentación, asentado en el artículo 11 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reconoce a las comunidades campesinas el derecho a acceder a los recursos de producción de alimentos, en particular la tierra. Cada uno de los Estados y la comunidad de los Estados que forman parte del Pacto Internacional deben respetar, proteger y garantizar el acceso a los recursos productivos. La reforma agraria es el elemento central para que las campesinas y los campesinos pobres tengan acceso y control sobre la tierra, las semillas, el agua y otros recursos productivos.
- No existe un modelo único de reforma agraria. Las reformas agrarias deben contemplar formas de acceso a la tierra y políticas conexas diseñadas en función de los diferentes aspectos económicos, sociales, culturales y medioambientales.
- La reforma agraria implica la creación de mercados locales que permitan una relación estrecha entre productores y consumidores. Estos mercados son una alternativa a las potentes plataformas multinacionales de comercialización y distribución.
- Existe una diversidad de prácticas de usos de la tierra según diferentes contextos históricos, sociales, económicos y políticos. Las formas de uso de la tierra y del agua constituyen un elemento determinante de la índole de las reformas agrarias. El debate sobre la regulación social de los derechos de uso y gestión de

la tierra se expresa a todos los niveles y debe ser profundizado.

- La reforma agraria es más que un instrumento de distribución de la propiedad de la tierra. También es un marco democrático de derechos para las comunidades campesinas que acceden a la tierra para trabajarla y vivir en ella. El valor productivo de la tierra se ha de computar respetando la diversidad cultural de los pueblos.
- La reforma agraria debe garantizar unas relaciones salariales correctas y justas, y acabar con el trabajo forzado y la esclavitud que todavía existen en algunas regiones rurales. Las comunidades campesinas han de tener acceso a los programas de escolarización, capacitación y otros servicios que mejoren verdaderamente su calidad de vida.
- La concentración de las tierras en pocas manos acelera los procesos de expulsión del campesinado del campo hacia la ciudad, los flujos migratorios y la integración de la producción de alimentos en el comercio mundial. La explotación del campesinado emigrante, auténtica reserva de mano de obra barata, se refuerza en todas partes como consecuencia del desarraigo y de la pérdida de los vínculos familiares.
- La reforma agraria ha de contribuir a resolver el problema de la diferencia de trato y de desigual distribución del poder por razón de sexo. Paradójicamente, se discrimina a las mujeres en la familia, en la legislación y en las políticas a pesar de que tienen un papel primordial en la producción agrícola a escala mundial.
- La reforma agraria ha de estar basada en la igualdad de género, en la transformación de las relaciones sociales, en el reequilibrio de los poderes y en el cambio del modelo de desarrollo.
- Las organizaciones campesinas han de participar en el diseño y aplicación de las reformas agrarias. También se han de preparar las capacidades locales para administrar adecuadamente las tierras después de la fase redistributiva, con el fin de evitar la recomposición de grandes

explotaciones y la subsiguiente expulsión de los productores campesinos.

- La reforma agraria ha de contar con instrumentos financieros que permitan a los campesinos acceder a créditos para desarrollar el sector reformado. Además, se debe garantizar un precio justo a la producción campesina tanto en el Norte como en el Sur.
- Hay que favorecer la creación de centros públicos de formación e investigación dotados de buenas infraestructuras, una enseñanza de calidad y una transferencia de tecnología apropiada a la diversidad de los medios rurales.
- El diseño de las políticas agrarias debe respetar los derechos de las minorías y

revalorizar los conocimientos tradicionales y ancestrales de los campesinos y de los habitantes de las zonas rurales. Hay que reconocer la dignidad de los pueblos campesinos e indígenas.

- La liberalización mundial del sector agrícola, impulsada por la globalización neoliberal, dificulta los procesos de reforma agraria y el logro de la soberanía alimentaria.
- Es necesario favorecer las alianzas entre los diversos movimientos sociales. Los problemas del campesinado tienen su origen en causas globales que afectan al conjunto de la sociedad. Hay que contrarrestar las políticas neoliberales en curso.



Le Programme terre de la FAO au Soudan: de l'intervention en cas d'urgence au développement durable

Assurer l'accès aux terres dans l'environnement complexe que représente le Soudan après le conflit peut présenter un défi redoutable pour ce pays, mais il ouvre aussi la voie à un processus de consolidation de la paix qui fait suite aux récents accords. Le peuple soudanais a été la victime de décennies de conflit armé issu, en grande partie, d'affrontements ayant leur origine dans les droits fonciers et l'utilisation des sols. Or, si les différends fonciers font depuis longtemps partie intégrante de l'histoire du Soudan, la présence d'armes et les manipulations politiques les ont transformés en conflits ethniques et religieux à grande échelle.

Cet article donne un aperçu du travail récemment accompli par la FAO en matière de régimes fonciers au Soudan, mettant l'accent sur la transformation et la reconstruction de la gestion des terres du pays en tant qu'éléments déterminants aptes à établir un cadre durable et souple de consolidation de la paix dans le pays. L'article décrit la manière dont la démarche de la FAO au Soudan, s'inspirant d'enseignements antérieurs provenant d'autres situations post-confliktuelles, vise essentiellement à asseoir les droits (pour les communautés lors d'une première phase); à assurer l'exercice des droits fonciers (par le biais du développement local et de la gestion des terres); et de veiller à la protection des droits fonciers (par le biais de la protection légale – tant coutumière que statutaire).

El Programa Tierra de la FAO en Sudán: de las intervenciones de urgencia al desarrollo sostenible

Garantizar el acceso a las tierras en el complejo escenario de un Sudán postconflictivo puede comportar ciertos desafíos desalentadores para el país, pero también ofrece la oportunidad de consolidar la paz conseguida tras los recientes acuerdos. Los sudaneses han sufrido décadas de conflicto armado debido, en gran parte, a las confrontaciones por los derechos territoriales y la utilización del suelo. Aunque los desacuerdos territoriales han formado parte durante mucho tiempo de la historia de Sudán, las armas y la manipulación política los han transformado en conflictos étnicos y religiosos a gran escala.

Este artículo resalta el reciente trabajo de la FAO en la titularidad agrícola en Sudán, centrado en la transformación y en la rehabilitación de la administración territorial del país como claves para establecer un marco duradero y flexible para la consolidación de la paz. El artículo describe cómo el enfoque de la FAO en Sudán, basado en anteriores trabajos en otras situaciones postconflicto, se centra en la garantía de los derechos (para las comunidades, en primer lugar); en el ejercicio de los derechos territoriales (a través del desarrollo y de la ordenación territorial basados en la comunidad); y en la protección de los derechos territoriales (mediante la protección jurídica, tanto consuetudinaria como estatutaria).

The FAO land programme in the Sudan: from emergency interventions to sustainable development

P. De Wit, M. Bellini and J. Hatcher

Paul De Wit, Senior FAO Consultant and Land Policy Advisor in the Sudan

Massimiliano Bellini, FAO Institutional Support Consultant

Jeffrey Hatcher, FAO Land Tenure Consultant

Securing access to land in the complex setting of a post-conflict Sudan may present daunting challenges for the country, but it also opens opportunities for consolidating the peace that has followed the recent accords. The Sudanese people have experienced decades of armed conflict resulting, in large part, from confrontations over land rights and land use. While land disagreements have long been part of the Sudan's history, arms and political manipulation have transformed them into large-scale ethnic and religious conflicts.

This article outlines FAO's recent land-tenure work in the Sudan, focusing on the transformation and rehabilitation of the country's land administration as keys to establishing a lasting and flexible framework for consolidating peace in the country. The article describes how FAO's approach in the Sudan, which is informed by past work in other post-conflict situations, concentrates on securing rights (for communities in the first phase); exercising land rights (through community-based development and land management); and protecting land rights (through lawful protection – both customary and statutory).

THE CONTEXT – ACCESS TO LAND IN A MOBILE ENVIRONMENT

The determination of different population groups to acquire and secure access to land and natural resources, and to control their use, has always been an important element that has helped shape the history of the Sudan. Land and natural resources are an essential economic asset for the lives of millions of rural Sudanese people, who still depend largely on a combination of rain-fed agriculture, grazing and fishing for meeting their livelihood goals. Insecure access or the deprivation of access has, of course, had a significant negative impact on these livelihoods. Land has a strong connotation in the Sudan. Throughout history, but more importantly in recent years, land has been recognized (and used politically) as a symbol of group identity, such as in Darfur

and the Nuba Mountains, leading to strong group claims. Belonging to a social group is essential for organizing resource access and use under customary rules and regulations. At the national and regional levels, the exploitation of large tracts of oil-rich lands is crucial for the future development of all parts of the country. Tenure over these lands is highly contested and gives rise to major conflicts.

Organizing access to land and natural resources in the Sudan occurs in an environment that is characterized by a high degree of mobility. With some exceptions along the valleys of the northern Nile reaches (irrigation production systems such as Gezira, Rahad and New Halfa) and a narrow rim in central and western Equatoria (sedentary agriculture and plantations), livelihood systems in the Sudan are mobile

and event-driven. Searching for wet- and dry-season grazing lands and watering points, securing access to fishing grounds and cultivating different soil types to avoid crop production risks are all inherent to these mobile systems. Some systems are spread over hundreds of kilometres (northern and western Sudan), while others have a more localized character. In years of stress (low rainfall, military activity, extreme interference from outside), established mobility patterns are broken and exceptional conditions are created. Mobility often results in group confrontations, frequently breaking out along ethnic lines, because livelihood systems are organized along social organizational structures.

These confrontations have taken on dramatic dimensions in the recent past (the North–South conflict, the Darfur conflict, but also lesser known events such as the Lou–Jikany Nuer confrontations that escalated in 1991). These confrontations are not new, however. Writings dating back to the early 1940s clearly state that, “northern arabs make incursions on expanding nomadic Darfur tribal units”,¹ probably because “since the turn of the century [nineteenth–twentieth] the phenomenon sometimes known as desert creep appears to have forced northern tribes more southwards because it has been physically impossible for them and their animals to pass the dry weather in the Northern Province”.² The present situation in Darfur seems like old wine in new bottles.

A number of conflict catalysts, such as drought, politicization of the situation, presence of arms, legal and administrative vacuums, make the management of mobility and the negotiation of a peaceful settlement between disputing parties increasingly difficult. This situation has resulted in a second wave of mobility where the population has left areas of armed conflict and sought refuge in safe havens in and outside the country (internally displaced

persons [IDPs] and refugees). It is estimated that some 5–6 million people have been displaced from their areas of origin, mainly in southern Sudan and Darfur.

The signing and implementation of the Comprehensive Peace Agreement (CPA) on 9 January 2005 is starting to have a positive impact on some conflict catalysts, but it will not solve all disputes that result from intrinsic mobility situations. IDPs and refugees have started to return to their areas of origin or resettle in other areas. Sometimes, they face problems in reclaiming their land and property in urban and rural areas, or in acquiring access to land and natural resources in rural areas.³ Major efforts are under way from all stakeholders, including the United Nations (UN) and FAO, to assist the Government of the Sudan and the Government of South Sudan with the handling of the return process and establishment of a framework for conflict transformation. Structures and modalities are now being put into place to address problems, and new thinking, approaches and methodologies are being encouraged and developed to respond to the challenges.

INITIAL RESPONSES OF FAO TO EMERGENCY LAND ISSUES

FAO's engagement in specific land tenure issues in the Sudan dates back to 2001 when the Organization was invited as a partner of the Intergovernmental Authority on Development (IGAD) Partners Forum (IPF) to contribute to the design of a framework to assist the international community in planning for a future peace in the Sudan. This framework was considered an important reference for the peace talks later held in Naivasha under the auspices of IGAD.

The framework document drafted in 2002 and presented in Rome in April 2002 was

¹ Thomson. 1942. District Commissioner, northern Darfur Province.

² K. Hayes. 1953. Judge of the High Court, Kordofan Circuit.

³ P. De Wit. 2004. *A synthesis of project findings, conclusions and a way forward for action*. Project OSRO/SUD/409/HCR. The study looked at land and property issues for the return process in urban and rural areas, whereas this article focuses on rural areas.

drawn from two main sources. First, a series of technical research projects was commissioned on selected themes believed to be critical in the post-conflict period, including: land mines, demobilization, IDPs, access to land and tenure, food security and information/data stock-taking. The studies on land, IDPs and food security were commissioned to FAO, and technical reports were prepared.⁴ Second, a comprehensive grassroots consultation on future peace was undertaken with representative groups from war-affected areas controlled by the Government of the Sudan, the Sudan People's Liberation Movement/Army (SPLM/A) and the Sudan People's Democratic Front. The amalgamation of these resources with additional inputs from the the Government of the Sudan, SPLM and IPF members in the region shaped the outline of the planning framework. The document presents a range of themes and issues that need to be addressed – including land. It recommends the establishment of working groups and contains recommendations for immediate and post-conflict follow-up action on land access organized around a series of “action clusters”.

Both the Government of the Sudan and SPLM considered access to land and natural resources an essential negotiation issue during the Naivasha talks, which ultimately resulted in the CPA. The *Agreement on Wealth Sharing During the Pre-Interim and Interim Period*, 7 January 2004 and *The Protocols on The Resolution of Conflict in Southern Kordofan/Nuba Mountains, Blue Niles States, and Abyei*, 26 May 2004 include important sections on access to land and natural resources, and provide for land commissions (or a boundary commission in the case of Abyei) at different levels to deal with land claims and engage in land policy and law development.

As a result of its successful contribution to the understanding of land issues in the

Sudan, FAO was consequently invited by the UN system and the non-governmental organizations (the NGOs) to engage further in providing land-tenure advice. It was also requested to put together a land-tenure action framework for the immediate post-conflict period. A partnership between the office of the UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), the Norwegian Refugee Council (NRC) and FAO was established formally (Project OSRO/SUD/409/HCR) to find practical and legally valid solutions to providing secure access to land, natural resources and housing before and/or upon the return of IDPs and refugees. Other issues – such as recommendations on developing adequate and practical dispute-resolution mechanisms; a way forward for a conflict transformation and prevention process based on consensus-seeking; and negotiated and more sustainable management of land and natural resources – were addressed and documented in a number of reports.

Through its presence in the Sudan, albeit limited in terms of human resources and somewhat restricted in the context of emergency relief, FAO began to build a stronger platform for dialogue on land issues with different partners, including the the Government of the Sudan, SPLM, different UN organizations such as the United Nations Development Programme, United Nations Human Settlements Programme, United Nations Office for the Coordination of Human Affairs, the UN Mission, NGOs, the academic world (Universities of Ahfad, Bahr El Gazal, El Fasher, Khartoum) and donors (Canadian International Development Agency, Denmark, Italy, the Netherlands, United States Agency for International Development). This platform initially resulted in the inclusion of a number of sporadic land-related activities in emergency projects implemented by FAO and its partners.

Some donors were convinced, however, that addressing land issues in the Sudan required more substantial efforts and inputs. This led to the formulation and implementation of the Dutch-financed

⁴ P. De Wit. 2001. *Legality and legitimacy: a study on access to land, pasture and water*. Rome, FAO.

project, OSRO/SUD/415/NET, financed as an emergency project but tailored to the needs of a more structural conflict transformation process. This project can be seen as an effort to implement the recommendations of the UNHCR/NRC/FAO partnership. In fact, the UNHCR is involved in the implementation of this project through a new partnership with FAO.

Moreover, FAO was also requested by a number of partners, not least by the UN system, to extend its mandate and start addressing issues of access to land and natural resources in the Darfur area. This interest resulted initially in a number of minor activities, mainly research, information dissemination and awareness creation on the land question in Darfur. Emphasis was placed on the need to recognize and legalize – in an inclusive fashion – land rights acquired by local populations through historic occupation, as well as rights-of-way, acquired through customary norms and practices since time immemorial.

In practice, however, the existing legal framework is not conducive for the legal registration of community land rights. As part of its initial activities, FAO produced an assessment of this framework and made suggestions for a way forward to improve and review it.⁵

First efforts at awareness creation on the need to recognize existing customary land rights in Darfur as part of the conflict-mitigation strategy resulted in the inclusion of these issues in the Abuja Declaration of Principles (DOP) signed by the main contesting parties on 5 July 2005.

The initial activities of FAO in the land sector were driven by the direct need to address the return of IDPs and refugees. The overarching recommendation that resulted from these initial interventions is that post-conflict land management

challenges need to be addressed in a structural-development context. Failure to do so may undermine any integrated recovery programme as part of the CPA implementation. This implies that all immediate and mid-term corrective, preventive and retentive land- and property-related measures envisaged to facilitate the return and recovery process need to be streamlined with an overall land policy, implemented according to appropriate land legislation and supported by relevant institutions. However, in post-conflict situations, policy, legal and institutional frameworks are weak, non-existent or do not respond to new needs. As a result, it is necessary to programme interventions that address immediate needs, but these must go hand in hand with foundation-laying activities to create an enabling policy, legal and institutional framework.

A FRAMEWORK FOR LAND MANAGEMENT IN POST-CONFLICT SITUATIONS

The scheme below synthesizes, in its most elementary form, a post-conflict approach to dealing with land and natural resources issues. It is rights based, i.e. it recognizes existing rights of rural communities as a baseline. This concept corresponds with the policy declaration of the SPLM and later the Government of South Sudan that “Land belongs to the People”. It is also part of the DOP between the Government of the Sudan, Justice and Equality Movement and the Sudan Liberation Movement/Army, which will form the basis for future political dialogue at their African Union-sponsored peace talks for the Darfur region.

The approach considers *securing land rights* as an essential step in a durable solution, but it asserts that this securization alone falls short of the overall objective. Perfectly secured land rights without their proper use do not automatically lead to recovery and development, as demonstrated clearly by the former homelands in South Africa. Exclusive rights may give an ultimate form of protection, but they may block development if not dealt with properly.

⁵ Osman El Sammani, Zaki Abdel Rahman & Ali Suleiman Fadlalla. *Land tenure and the legal framework in some selected areas in northern Sudan*. Technical Report, Project OSRO/SUD/409/HCR and Zaki Abdel Rahman. *Arbitration as a mechanism for resolving land disputes*. Technical Report, Project OSRO/SUD/409/HCR.

FIGURE 1
**Approach to dealing with
 post-conflict land and natural resource issues**



A major challenge ahead is to *exercise acquired rights* in such a way that rural communities may recover from crises and transform a conflict situation into a sustainable, medium- to long-term local development process.

Protecting the acquired rights constitutes the third pillar of the approach. This can be translated practically in the development of accessible, affordable, fair and effective avenues for seeking protection of rights.

Enabling legislation supported by appropriate and functioning institutions is needed in order to secure, exercise and protect land rights. These considerations are all part of a longer-term policy view that responds to immediate, medium- and longer-term needs, to function in the different post-conflict phases.

Securing land rights

When displaced people return to rural areas, they require access to a territory with agricultural lands, grazing lands, forests and water resources to implement their livelihood strategies – and not only access to an individual plot. Hence, securing access to land and natural resources on the basis of existing livelihood strategies is essential. It is the major overarching reason why land rights need to be secured on a *communal* basis and not on an individual basis.

The possible negative impacts of the return of displaced people and the risks for

land-grabbing and speculation mean that legally securing existing communal rights over land and natural resources is essential as a vital pre-emptive action to mitigate against the negative impacts of a post-conflict recovery phase. Extending a safety net under local land rights will prevent rural communities from losing an important part of their asset base.

This minimal form of communal protection is essential in the early recovery phase, while stronger forms of protection, including individual land rights, can be sought at a later date when time and resources allow. Securing community rights also involves much lower costs than securing individual rights, and it is relatively fast, which is essential in a post-conflict situation.

It could be argued that seeking more tenure security over community land rights from a purely legal position does not seem the most appropriate way forward. The recognition of community land rights and their subsequent registration is a political issue that needs to be addressed in the context of an *overall* land policy. A national or regional debate on the following issues may contribute to shaping such a land policy:

- *What kind of rural development model is envisaged?* A parallel model where communities and private-sector investment are separated physically? An

integrationist model where synergies are created between different sectors?

- *What is the nature of communal rights?* Absolute ownership, indeterminate, determinate leasehold, or others?
- *How inclusive are the communal land rights?* Surface rights, subsoil rights?
- *Do communal rights exclude other rights?* What is the exclusivity of the communal rights? Mechanisms to accommodate outsiders and under which conditions, possibilities for overlapping different rights that are not mutually exclusive?
- *What is the concept of a rural community?* Does it have legal authority?
- *How is a community represented?*

Access to land and natural resources for women requires particular attention under this community land-rights approach. In rural areas, customary law and tradition-embedded institutions govern issues of land access, even when not recognized officially by law. Under normal circumstances, women access land and property through their male family connections and the community. These provisions and structures are generally known to be less supportive for providing direct access to assets for women, especially when they originate from other social groups. Women are often forced to accept conditional solutions for accessing and holding land and property.

In post-conflict situations, it is probably wise to secure access and tenure over land for primary-right holders, i.e. communities and families, first. When these rights cannot be secured against outsiders, there is no possibility for women to derive even secondary rights. As a second step, individual rights (for both men and women) may be alienated from the acquired community right. It is thus important that provisions for the individual alienation of community land by community members are included in the future land legislation. In principle, such an alienation involves local consultation processes with the community representation and their consent.

It is also important that traditional embedded land-management structures

at the community level evolve into a more modern form of community-management structure, with the active participation of women and other non-customary layers of society. This is a gradual and slow process that requires an enabling policy and legal framework (family law can deal with specific gender issues). It is encouraging that, in both North and South Sudan, gender pressure groups are emerging and gaining some influence among policy-makers, but more effort is required.

Exercising land rights

Exclusive rights may give an ultimate form of protection, but they may also block development if not dealt with properly.

A major challenge ahead is to use the acquired rights in such a way that rural communities may recover from crises and transform a conflict situation in a local development process that may be sustainable in the medium to long term.

There are different ways for promoting development in communities: (i) dependence upon generous external agents, including endless local projects, financed by a series of donors, that communities have undergone for decades; (ii) using the locked capital value of the community's most important assets, land and natural resources, to generate income that can be managed by the community itself. The latter is very promising, and values the rural communities as managers of their land and natural resources.

This approach requires, however, that outsiders have the ability to use community assets in some way, on the basis of negotiated agreements with the state (ultimately in a facilitating and monitoring role). This approach is summed up as a sort of "open border development model" that could also be described as an "integrationist model". This is because the community operates alongside other land users in the same area in an integrated fashion.

As opposed to a closed community structure with exclusive rights, where the state (with limited resources) is the main investment provider, this model promotes

partnerships *between* the community and outsiders (other social groups and communities, or private-sector agents) through consultation and negotiation. An essential part of this strategy is that communities acquire a capacity for local decision-making – a longer-term process that will require serious efforts of empowerment, capacity-building and training.

The ingredients for such a community-driven recovery and development process include:

- community asset mapping, visioning and territorial pact
- recovery and development portfolio
- resource-sharing mechanisms.

Community asset mapping, visioning and territorial pact

Community asset mapping is a capacity-focused community development methodology. It develops policies and activities based on an understanding, or “map”, of the community’s available resources such as land, natural resources, people, skills, knowledge, social norms, markets, rules and regulations, services, institutions and others. This map provides a realistic frame for identifying possibilities and options for achieving some form of sustainable livelihoods.

Visioning is a process that assesses the immediate needs for recovery and the medium-term needs for achieving sustainable livelihoods using and developing different kinds of capital that are identified within a community. The preparation of a community land and natural resources plan is part of this visioning.

Asset mapping and visioning are processes that result in a consensual negotiated plan, a sort of territorial pact between the different stakeholders.

The process itself is as important as the outcome. It raises awareness in the community on available resources, their value, their finite character, the status of degradation. It also promotes dialogue and builds consensus among different stakeholders.

Recovery and development portfolio

The territorial pact provides the stakeholders with a shared conceptualization of their aspirations for land and natural-resources management. These aspirations must be translated into a *concrete action plan*. The goal of the plan is to establish a combination of activities that transforms the community’s current land use into land-use patterns that match the community’s vision as expressed in the territorial pact.

The end-product of this activity is a recovery and development portfolio that can include immediate recovery needs (such as agricultural packages); community development activities; self-help actions; opportunities for investors and the commercial sector (available land for outsiders, land-lease possibilities, land alienation by the more commercially minded local farmers, partnership possibilities); and can indicate where the state should invest in new infrastructure and other support services (road rehabilitation or construction, markets, a bank or post office). Opportunities and needs for community-based development can also be identified (community forestry, for example).

The recovery and development portfolio also includes service provision for individual households, targeted to their specific needs and aspirations. These include agricultural recovery packages and access to services such as agricultural extension and, eventually, small credit.

Resource-sharing mechanisms

The use of innovative resource-sharing mechanisms presents, beyond a doubt, a way towards a peaceful recovery and rural-development process. Examples and models that deal with the sharing of land and natural-resource use between different partners exist. These range from initiatives such as community-based natural-resource management – sharing of resource use between community members – to local negotiated partnerships between communities and newcomers to

more business-oriented contracts between communities and private-sector operators.

The existence of an action-oriented land-use plan is important to ensure that revenues derived from negotiated access to land and resources can be invested locally with the consent of a majority of the community population. This of course requires legislation that ensures that locally generated money, or at least part of it, will remain at the local level. This will certainly instil more local accountability for good management, and for the conservation of a productive resource base. Moreover, vital revenue can be raised through state-imposed taxes on business deals.

Protecting land rights

Acquired rights that are subsequently exercised need protection. Protection can be achieved in contexts governed by customary law, statutory law or some combination of the two, provided, at a minimum, that the following attributes are in place:

- *Clarity as to the physical location and boundaries of land.*
- *Clear and recognized "rules of the game".* It should be clear what rights landowners have, and what powers government or traditional authorities have regarding the allocation of land and regulation of its transfer and use.
- *Freedom from fear that land rights will be arbitrarily taken away or diminished.* In other words, there needs to be both an expectation that the "rules of the game" will be enforced, and a freedom from fear that the rules will be unilaterally changed without full compensation for resulting damages.
- Accessible, affordable, fair and effective avenues for seeking protection of rights and for solving disputes.

FROM SPORADIC EMERGENCY INTERVENTIONS TO A STRUCTURAL LAND PROGRAMME

The overall challenge is to develop a vision (policies), create an enabling environment for implementing this vision (law and institutional development) and provide necessary tools and services for transferring

policy into concrete activities. This process is just beginning in the Sudan, and it will require intensive efforts over a longer period.

This goal can be achieved when complementary and mutually supportive activities are promoted in different parts of the country and at different levels of decision-making. All initiatives that are undertaken at this stage by the relevant stakeholders will, however, have far-reaching implications and, without a doubt, either ease or complicate further the delicate issues of land, property and natural resources. Hence, it is important to get things right from the start; this demands a prudent and gradual approach over at least a number of years.⁶

Addressing land issues calls for an intersectoral approach, with the participation of not only a number of line ministries and commissions (agriculture, animal resources, forestry, mineral resources, legal affairs, judiciary and local governments) but also of other players such as universities, NGOs, civil society, international organizations and donors.

Together with its partners, FAO, in its role as the leading technical UN organization on land issues, started to develop a land programme in the Sudan including activities that cover immediate, medium- and longer-term needs. This multisector programme approach is now being structured around the following essential components:

- awareness creation and information dissemination;
- research and assessment;
- methodology development and pilot experiences
- training and capacity-building for service providers;
- institutional, policy and law development;
- inter-sectoral land programme development.

⁶ The post-conflict land-tenure reform process in Mozambique started in 1993 with research and pilot experiences and is still ongoing with the training of the judiciary. At all stages, FAO provided technical support.

Awareness creation and information dissemination

Together with a number of partners such as NRC and UNHCR, several workshops have already been organized to inform IDPs and refugees, local administrations, customary leaders and host communities on land and property challenges that must be faced during the return process. Substantial efforts are now included in the 2006 UN Work Plan to design and disseminate information on land rights restitution and land allocation in the Sudan. At the same time, the capacity of local authorities will be strengthened to address return land issues in a practical and consensual manner, with a special focus on women and vulnerable groups.

Research and assessment

Research and assessment continues to constitute an important element for understanding the dynamics of land issues in the post-conflict situation and for formulating targeted responses to needs as they occur. In partnership with UNHCR, assessments are programmed to take place in the eastern region, Abyei and Blue Nile, while ongoing research in Darfur continues. These research activities are implemented together with universities and a number of renowned national researchers. Another ongoing project (OSRO/SUD/508/CAN) deals with research on land and natural-resources management by customary authorities in a number of representative locations in southern Sudan. It is being carried out with the close involvement of the South Sudan Steering Committee on Customary Law.

Methodology development and pilot experiences

Project OSRO/SUD/415/NET, financed by the Netherlands, includes major activities on the development of methodologies, such as the restitution of land and property; land- and property-dispute resolution; land and property valuation; community land registration; securing access for women; community-driven recovery; asset mapping and land use planning and the development of natural-resource sharing mechanisms.

This project mainly targets the areas of return in southern Sudan. The results of methodology development are used as an input in an upstream policy and law development process.

An excellent way to develop, test and validate different methodologies is the implementation of pilot experiences. Projects OSRO/SUD/507/CAN, OSRO/SUD/504/USA, OSRO/SUD/515/HCR (Darfur), OSRO/SUD/415/NET and OSRO/SUD/518/HCR (southern Sudan) all include pilots, while a number of new projects have been formulated for 2006 to implement pilots, in other areas (Abyei, southern Kordofan, Blue Nile), covering, as such, different socio-economic and ecological settings in southern and northern Sudan.

Training and capacity-building of service providers

Once methodologies have been tested, these need to be implemented on a wider scale by service providers, from both the public and private sectors. Service providers include survey departments, land registers, judiciary, land tribunals, land-use planning services, NGOs, women's associations, civil society groups and others. It is essential to involve these service providers actively in the development and testing of methodologies and also to provide the necessary on-the-job training. Most of the ongoing projects include the training of service providers in their objectives. Project OSRO/SUD/513/SWE provides direct support to the land administrations of some southern towns (Juba, Wau). Project OSRO/SUD/415/NET provides training to NGOs and local administrations on community land registration and community-driven land-use planning.

Institutional, policy and law development

A number of new institutions need to be established to respond to immediate and longer-term needs, such as land tribunals, claims commissions and land commissions, while others need strengthening: community-based institutions, land administrations, judiciary. The initiative for the establishment of the National Land

Box 1

The establishment of the National Land Commission in the Sudan

The establishment of a National Land Commission (NLC) and of a Southern Sudan Land Commission is provided by the Wealth Sharing Agreement. The proposed functions can be divided into two major conceptual categories:

1. Judicial functions (facilitation and eventually enforcement of land claims through arbitration; assessment of compensation).
2. Policy-making functions (production of recommendations on land reform and land-use policies, and recognition of customary rights; advisory for coordination of sector policies; study and record of land-use practices).

FAO questions whether the mandates of arbitration of conflicts and claims on the one hand and the development of policy and law on the other can be exercised by the same institution. The performing of the judicial tasks needs neutrality and impartiality, which could be difficult to reach if the same institution is also to play the role of a policy-maker.

From an organizational viewpoint, the performance of these two functions requires different staff requirements and curricula. The members of the arbitration “body” should possess a strong juridical background (an arbitration “career track” within the judiciary may even be created) to be able to perform the typical tasks of a jurisdictional function (e.g. inquiry activities, evaluation of evidence, redaction of awards). On the other hand, the members of the policy-making “body” should possess (or should have easy access to) good policy- and development-oriented visionary skills; knowledge on land-use practices; social, environmental and economic expertise; and a strong programming capacity, as well as being oriented towards institutional development.

Obviously, the policy and legal tools to be developed need to respond to the real needs of all stakeholders, including different public and civil society interests, such as the emerging private sector, pressure groups, women and other vulnerable groups. This calls for a broad legitimate platform, which makes it essential that the policy-making body is established on principles of multidisciplinary, intersectoral participation, open dialogue and consensus building.

FAO has now been asked to provide technical assistance to a Preparatory Land Commission Team (CPT) that has the mandate to draft and negotiate with all stakeholders a law for the establishment of the NLC, including Terms of Reference, membership and procedures. The functioning of the CPT is strongly driven by national expertise, drawing on an equal number of members from the National Government and the Government of South Sudan.

On the basis of these initial support mechanisms, some funding is already being earmarked by the Government of Denmark for FAO to play a leading role in the establishment and functioning of the NLC itself, scheduled to start at the beginning of January 2006.

Commission (NLC) merits some further attention in order to illustrate the role FAO plays in the development of institutions, land policy and law (see Box 1).

Land-policy development is embryonic in both northern and southern Sudan, especially in a context of post-conflict recovery. Previous studies conducted by FAO give details on a number of urgent law amendments that are required in order to tackle a series of immediate needs such as: amended legislation on arbitration to make

land tribunals a reality, and legislation that enables the registration of community land rights. It must be stressed that the Government of South Sudan has not as yet developed any legislation dealing with land issues. Laws dealing with land at the national level are fragmented and do not respond to the new post-conflict challenges.

All the projects that are implemented with the technical assistance of FAO have a strong common denominator of upstream policy and law development. It is essential

that policy and laws respond to the needs of a majority of the people, and that they are developed with a strong participation of those people whom policy and law affect.

Intersectoral land programme development

Intersectoral multi-institutional cooperation is perhaps the greatest challenge of all because it requires consensus between different stakeholders who do not always share common goals and objectives. It necessitates coordination between different public institutions, donors, NGOs and international organizations. Although difficult to realize, it is important to consider a common programme among donors with complementary activities and projects so that gaps and overlaps are minimized. Future land commissions can develop a land programme and coordinate the activities, most likely with initial technical assistance from international organizations.

The development of the 2006 UN Work Plan is an excellent example of how this coordinated programming approach could function in the future. Under this work plan, sector strategies for a number of clusters are developed in a participatory fashion with national partners, civil society, NGOs and other international organizations, coordinated by a sector-specialist international organization. Consequently, project sheets are drafted by all stakeholders, including activities that respond directly to the objectives of the sector plans. A final round of negotiations ensures that gaps and overlaps are avoided in programme development. Overall coordination of this process is secured by OCHA.

A similar but nationally driven approach can be envisaged within the context of the NLC. National members representing different line ministries, technical assistance organizations, private and NGO service providers and civil society are stakeholders in this process.

At the same time, it is necessary to convince the different donors that coordination and a common programme are indeed the way forward. Different donors

probably have issue- or region-specific priorities, which can be maintained but integrated into one national programme in such a way that they are complementary, mutually supportive and create synergies rather than gaps and overlaps.

CONCLUSIONS

Securing land rights in a highly mobile society, such as the Sudan, requires considerable efforts by all stakeholders. Over the centuries, land and access to it have been root causes for confrontation in the Sudan – confrontations to which all parties were exposed long before the current situation turned into an extensive armed conflict. Disputes over boundaries and overlapping rights did not always lead to hostilities in the past, but they were often an opportunity for making contracts and forging alliances. In this post-conflict period, assessing and securing land rights for different users can allow for a durable and consolidated peace following the recent accords. These activities must go hand in hand with efforts to rebuild the self-confidence of individuals and communities in their capabilities to manage the natural resources that compose their environment.

Fast-responding transitional structures and processes must be put into place to ensure that the massive number of refugees and IDPs returning to their homelands can access land in a way that ensures their livelihood capabilities, while in the medium and long term it is crucial to enhance the state's capacity to deliver services to land and natural-resource users. This step will require the injection of technical and management skills into the public service, as well as an exploration of different forms of partnership with the private sector. Paving the way for sustainability, and a stronger and more articulated participation of the users themselves, through group representation in the decision-making and enforcement processes, are required.

The Sudan's geography requires innovative and flexible responses in order to secure its population's access to land and resources. Building the land- and

natural-resource management capabilities of communities and individuals, as well as institutions at all levels, will help the Sudan move towards more peaceful resolutions of land conflicts and land restitution, and better natural resource management in the future.

As in many other post-conflict settings, the current situation in the Sudan presents an opportunity for the country to take important steps for consolidating the peace by rectifying its fragmented land legislation, developing a sound land policy and supporting its implementation through

competent and resourced institutions. This consideration demands a multilayered approach, one that tackles emergency issues while laying the foundations for a sustainable future. FAO has designed, developed and implemented such an approach in many other countries coming out of prolonged conflicts. There are many challenges ahead for the Sudan, but FAO, with its long history of providing land-policy technical assistance in post-conflict situations, is well placed to transfer and adapt the knowledge gained in other countries to the complex context of Sudan.

