

REFLEXIONES UNIVERSITARIAS

***SOBRE EL DERECHO A LA
ALIMENTACIÓN, EL AGUA Y EL
SANEAMIENTO Y LA TIERRA EN
EL MARCO DE LA AGENDA 2030.***



Reflexiones universitarias sobre el derecho a la alimentación, el agua y el saneamiento y la tierra en el marco de la agenda 2030. Es una publicación coordinada y editada por Fundación Alianza por los Derechos, la Igualdad y la Solidaridad Internacional dentro del proyecto de Educación para el Desarrollo “Reflexionando sobre la Desigualdad, la Justicia Global y los Derechos Humanos en la Comunidad Universitaria Valenciana el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible” financiado por la Dirección General de Cooperación y Solidaridad de la Generalitat en su convocatoria de EpD y sensibilización del año 2016.

Coordinación de la publicación: Cristina Millán Sánchez-Grande (Alianza por la Solidaridad)

Autoras y autores:

Cartuche, David Vladimir; Cartuche, Víctor Alonso; Fernández-Baldor, Álvaro; García-García, Lidia; Hueso, Andrés; Hurtado, Carolina; Poveda Galeano, Sandra Lucía; Wassel Antich, Vania.

Edita: Fundación Alianza por los Derechos, la Igualdad y la Solidaridad Internacional

Financiación: Dirección General de Cooperación y Solidaridad de la Generalitat Valenciana

Diseño gráfico: STARTIDEA Agencia de Comunicación Social

Publicado en: València (España)

ISBN: 978-84-697-7658-2

Alianza por la Solidaridad. La Fundación Alianza por los Derechos la Igualdad y la Solidaridad es una organización de la sociedad civil con 30 años de experiencia trabajando para luchar contra las desigualdades, contribuir a proteger los Derechos Humanos, hacer avanzar las sociedades en más de 12 países de América Latina, África, Oriente Medio y Europa. Defendemos un modelo de cooperación que busque soluciones complejas, estructurales y duraderas a los problemas y las desigualdades que provoca el sistema actual y que luche por romper actuaciones que generan más pobreza o soluciones temporales. Sus líneas de trabajo son Derechos de las mujeres, Desarrollo Local Sostenible, Acción Humanitaria y Ciudadanía Global y participación.

Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de la Generalitat Valenciana. El contenido de dicha publicación es responsabilidad exclusiva de Alianza por la Solidaridad y no refleja necesariamente la opinión de la Generalitat Valenciana.

Publicación coordinada por:



Publicación financiada por:



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN Y AGRADECIMIENTOS	6
HOJA DE RUTA PARA EL ACCESO UNIVERSAL AL SANEAMIENTO. LECCIONES DE LOS ODM, DESAFÍOS Y PRIORIDADES ANTE LOS ODS	
Andrés Hueso y Álvaro Fernández-Baldor	14
ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LAS INTERVENCIONES DE SANEAMIENTO EN EL BIENESTAR DE LAS MUJERES Y NIÑAS DE LAS PLANTACIONES DE TÉ DE INDIA: ESTUDIO DE CASO COMPARATIVO DE LAS PLANTACIONES GHORONIA Y SINGLIJAN EN DIBRUGARH, ASSAM.	
Vania Wassel Antich	27
HACIA LA GESTION INTEGRADA Y GOBERNABILIDAD DEL AGUA. EL CASO DE LA MICROCUENCA DEL RÍO PAQUIZHAPA, SUR DEL ECUADOR	
Víctor Alonso Cartuche y David Vladimir Cartuche	50
POLITICAS AGRARIAS: ENTRE LA LEGALIZACIÓN DEL DESPOJO Y ACAPARAMIENTO DE TIERRAS EN COLOMBIA	
Carolina Hurtado	68
EL DERECHO A LA TIERRA Y EL TERRITORIO ENTRE LA CONFRONTACIÓN Y LA RESISTENCIA. CLAVES PARA AVANZA HACIA LA PAZ EN COLOMBIA	
Sandra Lucía Poveda Galeano	90
ALIMENTAR DERECHOS: DE CÓMO LA AGRICULTURA LOCAL MEJORA LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR	
Lidia García García	107

INTRODUCCIÓN Y AGRADECIMIENTOS

La siguiente publicación se enmarca dentro del proyecto de Educación para el Desarrollo “Reflexionando sobre la Desigualdad, la Justicia Global y los Derechos Humanos en la Comunidad Universitaria Valenciana el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, ejecutado por la ONG Alianza por la Solidaridad (www.alianzaporlasolidaridad.org) y financiado por la Dirección General de Cooperación y Solidaridad de la Generalitat Valenciana a través de su convocatoria de EpD y sensibilización del año 2016.

El objetivo de este proyecto es promover, en el ámbito universitario de la Comunitat Valenciana, una ciudadanía crítica y comprometida en la lucha contra la pobreza, las desigualdades a nivel global y la desigualdad de género, de modo que se implique en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible constituyen una respuesta real y global a los desafíos del desarrollo. La nueva Agenda pone en tensión el modelo de crecimiento actual y aborda la necesidad de uno nuevo. Se está ante una transformación inédita. Un cambio que requiere mover los grandes sistemas estructurales de nuestras sociedades, nuestros modelos de comportamiento, nuestro imaginario como sociedad. La Agenda 2030 supone un punto de partida en la construcción de un nuevo modelo de desarrollo sostenible.

Una ciudadanía comprometida ha de promover la sensibilización y movilización por la justicia global y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Es por ello en que la presente publicación han participado diferentes perfiles de la comunidad universitaria: profesorado, personal investigador y doctorando, así como alumnado de Máster, promoviendo así el trabajo de las universidades y su comunidad hacia una educación en valores y el análisis de las causas de las desigualdades.

Además la presente publicación es una recopilación de artículos de varias temáticas que pretende ser herramienta de difusión y sensibilización sobre los ODS y los Derechos Humanos. Así en las siguientes páginas se pueden leer varios artículos sobre:

Derecho al Agua y el Saneamiento, enmarcado dentro del ODS 6: Agua limpia y saneamiento

Derecho a la tierra y a la alimentación, enmarcados dentro del ODS 2. Hambre Cero.

Objetivos de Desarrollo Sostenible

En la Cumbre para el Desarrollo Sostenible, que se llevó a cabo en septiembre de 2015, los Estados Miembros de la ONU aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, hoja de ruta en los próximos 15 años y que incluye un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con 169 metas para poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático, garantizando que nadie se quede atrás.

Los ODS, surgen como continuación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), ocho objetivos contra la pobreza que el mundo se comprometió a alcanzar en 2015. Los ODM, adoptados en 2000, apuntan a una serie de áreas que incluidos la reducción de la pobreza, el hambre, las enfermedades, la desigualdad de género y el acceso al agua y saneamiento. Se han hecho enormes progresos en los ODM, lo que muestra el valor de una agenda unificadora apoyada por metas y objetivos. A pesar de este éxito, la indignidad de la pobreza y de la vulneración de derechos no se ha terminado para todas las personas.

Por ello estos objetivos son de gran importancia pues responden a grandes retos como la garantía de una vida digna para las personas, un desarrollo sostenido y equitativo y un medioambiente sano que lo sustente. Los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible son:

Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo

Objetivo 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible

Objetivo 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades

Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos

Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas

Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos

Objetivo 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos

Objetivo 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos

Objetivo 9: Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación

Objetivo 10: Reducir la desigualdad en y entre los países

Objetivo 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles

Objetivo 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles

Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos

Objetivo 14: Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible

Objetivo 15: Promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y frenar la pérdida de la diversidad biológica

Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles

Objetivo 17: Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible



Fuente: Naciones Unidas

Además, estos nuevos objetivos presentan la singularidad de ser universales y apelar a todos los países, ya sean ricos, pobres o de renta media, a adoptar medidas para promover la prosperidad al tiempo que protegen el planeta. Cada país y dentro de éste todas sus administraciones (estatales, regionales y locales) han de definir cómo van a implantar esta agenda dentro de sus territorios.

Algunos países ya han comenzado el trabajo y aunque España lleva 2 años de retraso en el desarrollo de la agenda, la Comunitat Valenciana a través de su gobierno han tomado ya la delantera y prueba de ello es el hecho de que se ha adoptado la agenda 2030 como marco y orientación que guíe a todas las políticas públicas de la Generalitat, y no exclusivamente de las de cooperación al desarrollo. Para ello, se están impulsando una serie de medidas innovadoras que incluyen la creación de organismos formales y competentes para promover la coherencia de políticas entre las distintas Consellerías; las acciones para informar y sensibilizar a la ciudadanía, y capacitar a los responsables políticos acerca de la nueva Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible

Para todo este proceso, se ha puesto énfasis en incluir no sólo a socios directamente involucrados en cooperación al desarrollo, como las ONGD de la región, sino a una amplia representación de agentes sociales y económicos del territorio valenciano, en el que también se encuentran las universidades. ODS 2 y Derechos a la tierra y a la alimentación

El derecho a la alimentación es un derecho humano, reconocido por la legislación internacional, que protege el derecho de todos los seres humanos a alimentarse con dignidad, ya sea produciendo su propio alimento o adquiriéndolo. Además se ha de incluir en este concepto el derecho a alimentarse de un modo cuantitativo y cualitativo adecuado y suficiente respetando la sostenibilidad, la diversidad y las tradiciones culturales de la población de las personas consumidoras de alimentos.

A pesar del reconocimiento de este Derecho Humano, en el año 2017, casi 800 millones de personas están subalimentadas en el mundo y unos 155 millones de niños menores de 5 años sufrían retraso en el crecimiento como consecuencia de una malnutrición crónica. Acabar con el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición mundial requerirá dedicación y esfuerzos continuos, especialmente en Asia Meridional y África Subsahariana.

El sector alimentario y el sector agrícola ofrecen soluciones claves para el desarrollo y son vitales para la eliminación del hambre y la pobreza. Gestionadas de forma adecuada, la agricultura, la silvicultura y la acuicultura pueden suministrar comida nutritiva a todo el planeta, pero para ello es necesaria una profunda reforma de las políticas y normativas agrarias de todos los países, así como definir estrategias y programas para lograr un efectivo acceso a la alimentación digna, en cantidad suficiente y de calidad para todos y todas.

Todas las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 2. Hambre Cero, van encaminadas a trabajar en esta línea pero especialmente se pretende remarcar las dos primeras:

2.1. *“Para 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones vulnerables, incluidos los lactantes, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año”*

2.2. *“Para 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad”*

Por otro lado, en la meta 2.3 se hace referencia a “duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los pastores y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos...”

Por ello en la presente publicación se incluyen también dos artículos sobre el derecho a la tierra, que a diferencia del anterior no se encuentra incluido entre los Derechos Humanos internacionales. El derecho a la tierra se refiere a los derechos a utilizar, controlar y transferir una parcela de tierra. Entre tales derechos se incluyen el derecho a: ocupar, disfrutar y utilizar la tierra y sus recursos; restringir o excluir a otros de la tierra; transferir, vender, comprar, donar o prestar; heredar y legar; acondicionar o mejorar; arrendar o subarrendar; y beneficiarse de los valores de la mejora del suelo o de ingresos por alquiler (FAO, 2002).

Sin embargo, el derecho a la tierra es una cuestión fundamental de Derechos Humanos, puesto que constituye la base para el acceso a la alimentación, la vivienda y el desarrollo y, sin acceso a la tierra, muchos pueblos se encuentran en una situación de gran inseguridad económica. De hecho, históricamente el derecho y el acceso a la tierra han sido usados como herramienta de opresión y colonización en un sistema jerárquico y segregado donde la población con menos recursos no tiene seguridad sobre la tenencia de la tierra. Como respuesta y reacción social a esta opresión por parte de las élites dominantes, surgen también los amplios movimientos sociales de campesinos sin tierra, por ejemplo América Latina y América Central.

ODS 6 y Derecho al agua y el saneamiento

El agua es un factor fundamental para la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible, y de gran impacto estratégico, pues contribuye a la realización de otras metas clave del desarrollo humano (seguridad alimentaria y nutricional, salud o sostenibilidad ambiental), con equidad.

Por ello en 2010, la Asamblea General de la ONU reconoció oficialmente el Derecho Humano al agua y al saneamiento como Derecho Humano fundamental básico para una vida digna, siendo necesario disponer de cantidades de agua potable y de servicios de saneamiento que sean asequibles, accesibles, aceptables desde el punto de vista cultural, y que dichos servicios se presten de forma participativa, responsable y no discriminatoria.

Este compromiso ha sido asumido por muchos Estados y además ha tenido su reflejo en la nueva agenda de los ODS, donde se le ha dado un papel importante al derecho al agua al convertirse en uno de los objetivos de la agenda; puesto que todavía estamos muy lejos de alcanzar el objetivo de que todas las personas tengan acceso a agua y saneamientos seguros: 1.000 millones de personas carecen de acceso a fuentes de agua mejoradas, 2.600 millones de personas no utilizan servicios de saneamiento mejorados y casi mil millones de personas que todavía defecan al aire libre.

El agua potable, segura y accesible para todos es parte esencial del mundo en que queremos vivir. La escasez de recursos hídricos, la mala calidad del agua y el saneamiento inadecuado influyen negativamente en la seguridad alimentaria, las opciones de medios de subsistencia y las oportunidades de educación para las familias pobres en todo el mundo.

Por todas estas razones en la nueva Agenda de Desarrollo 2030 se incluyen el acceso al agua y al saneamiento para todos y todas dentro de un objetivo propio. Además se establece el acceso a estos bienes de un modo universal, incluyendo las dimensiones específicas para mujeres y niñas, así como un enfoque integrado de la gestión de los recursos hídricos y el mejor conocimiento de los recursos hídricos y su evolución en el tiempo, teniendo en cuenta los futuros escenarios climáticos.

Universidad y la agenda 2030

Las universidades españolas están en un proceso de reflexión estratégica sobre la integración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Es necesario incluirlos de un modo transversal en los distintos ámbitos de acción de la universidad: la formación, la investigación y la extensión universitaria.

“Una vez tenemos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, es el momento propicio para que nos replanteemos o reenfoquemos las estrategias para tratar esta cuestión en el seno de las universidades a todos los niveles, que son la docencia, el aprendizaje, la investigación y la transferencia, y el servicio a la sociedad”

“No lo podremos hacer si el conjunto de la comunidad universitaria no tiene una conciencia lo más clara posible de lo que hablamos cuando hablamos de Desarrollo Sostenible en un mundo que atraviesa tantas desigualdades”

Julio Luís Martínez, Vicepresidente de CRUE Universidades Españolas y Rector de la Universidad Pontificia Comillas

La Agenda 2030 abre un nuevo espacio para redefinir, no sólo la Cooperación Universitaria al Desarrollo, sino muchas de sus políticas universitarias; por lo que se debe reflexionar qué implicaciones tienen los ODS y ser capaces de abordar, de forma conjunta, qué cambios se necesitan introducir en sus estrategias, políticas y acciones para integrar los criterios de Desarrollo Sostenible en la gestión universitaria.

La universidad es la institución que cuenta con la responsabilidad de generar y compartir conocimientos que permitan a los pueblos mejorar sus condiciones de vida siendo un proceso clave en la formación de gran parte de la ciudadanía.

A esto debemos añadir el protagonismo histórico que ha tenido en los procesos de lucha de derechos en diferentes países y momentos históricos. Por todo ello las universidades hoy pueden jugar un papel clave a través de la revisión de la producción e intercambio de conocimiento y tecnología e innovación que se ponga al servicio de la justicia global.

Finalmente la Universidad tiene por delante el reto de fomentar el trabajo en red dentro de la propia comunidad universitaria entre los diferentes protagonistas y entre las diferentes universidades estatales e internacionales, además de generar alianzas entre el resto de actores de desarrollo implicados en la Agenda 2030 (organizaciones sociales, empresas y administraciones públicas). Ha de buscar la generación de espacios comunes para estos diferentes actores así como el modelo en donde las colaboraciones conjuntas puedan establecerse y consolidarse satisfactoriamente en pro del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.



Hoja de ruta para el acceso universal al saneamiento: Lecciones de los ODM, desafíos y prioridades ante los ODS

Andrés Hueso¹ y Álvaro Fernández-Baldor²

1. WaterAid

2. Departamento de Proyectos de Ingeniería, UPV

RESUMEN

El saneamiento ha estado históricamente rodeado de un cierto tabú y considerado un asunto privado, y en consecuencia no se priorizaba políticamente. Como resultado, el sector no contaba con la suficiente financiación, capacidad ni mecanismos institucionales efectivos. Los programas de saneamiento se implementaban al margen de los sistemas estatales y se centraban en infraestructura, olvidando el cambio de hábitos. Sin embargo, recientemente ha aumentado la priorización global del saneamiento y esto podría ayudar a resolver muchos de estos desafíos. Este trabajo presenta los resultados de una consulta con expertos en saneamiento de diversas instituciones, analizando sus puntos de vista sobre estas cuestiones y sobre las prioridades para el sector.

La metodología de la investigación consistió en una breve revisión de literatura, seguida de una consulta de expertos utilizando entrevistas individuales semi-estructuradas. Como resultados principales destacamos que aún quedan algunas brechas de conocimiento, especialmente acerca del saneamiento urbano, el cambio de hábitos, cómo conseguir impacto a escala, el trabajo inter-sectorial y cómo llegar a los más pobres. Pero también el sector debe adoptar una forma de trabajar más abierta, inclusiva y orientada al aprendizaje. Surgen además las siguientes prioridades en el camino al acceso universal: el saneamiento urbano, asegurar el liderazgo estatal y la armonización sectorial, y conseguir los mecanismos de monitoreo adecuados en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

1. INTRODUCCIÓN

Durante la última fase de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la preparación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), hubo un intenso proceso de consulta y discusión en el sector WASH (agua, saneamiento e higiene) y especialmente entre la comunidad dedicada al saneamiento: si la meta de los ODM relacionada con el saneamiento estaba entre las que menos avance se consiguió, y de cara a los ODS la ambición era el acceso universal al saneamiento para el año 2030 (ONU, 2015), se hacía necesario un proceso de discusión y reflexión para ver cómo dar un salto cualitativo en el desempeño del sector.

A pesar del considerable progreso en dotar hogares de saneamiento mejorado, este progreso se concentró en los quintiles más ricos. Además, dicho progreso fue apenas más rápido que el crecimiento de la población; el número total de personas sin servicios ha disminuido muy lentamente y casi 2.400 millones de personas todavía carecen de un saneamiento mejorado (OMS y UNICEF, 2015). Además, existen retos por afrontar como la

sostenibilidad de los sistemas o instituciones (Jenkins y Sugden, 2006, WaterAid, 2009), el saneamiento en entornos institucionales (Velleman et al., 2014) y los desafíos de la urbanización. Por lo tanto, el sector de saneamiento necesita un cambio de marcha si se quiere lograr el acceso universal para 2030.

La pregunta entonces es: ¿qué aspecto tiene este cambio en el sector? Es necesario en primer lugar echar la vista atrás y reflexionar sobre los problemas que hubo durante la era de los ODM, así como los éxitos y las lecciones aprendidas. Esto ayudará a entender las oportunidades y desafíos en el nuevo escenario global, y permitirá mirar hacia adelante y establecer las prioridades para la ambiciosa Agenda 2030.

Estudios anteriores han identificado algunos de esos problemas, como la falta de prioridad política en el escenario internacional, que emerge como el desafío principal (Black y Fawcett, 2008; Hueso, 2013). Los enfoques en los programas de saneamiento, a pesar de las innovaciones y mejoras, tienen mucha “inercia”, es decir, que son lentos en incorporar nuevas ideas, y no parecen haber sido lo suficientemente eficaces o escalables (OMS, 2003; Wijesekera y Thomas, 2015). Parte del problema ha sido que el saneamiento se enfocaba en muchas ocasiones desde un punto de vista meramente tecnológico, en menos ocasiones combinando tecnología y comportamiento, pero raramente enfocándolo como provisión de servicios; lo que requiere fortalecer capacidades desde múltiples disciplinas (Templeton, 2015). Desde el punto de vista institucional, la colaboración entre los diferentes actores involucrados ha sido insuficiente (Jenkins y Sugden, 2006), sin crear los esfuerzos intersectoriales necesarios para posicionar el saneamiento como una misión nacional (Northover et al., 2014).

Con el fin de contribuir y actualizar estos debates, este trabajo presenta los resultados de una consulta con expertos en saneamiento de diversas instituciones del sector, analizando sus puntos de vista sobre estas cuestiones y sobre las prioridades actuales para el sector.

La metodología de la investigación consistió en una breve revisión de la literatura pertinente seguida de una consulta de expertos utilizando entrevistas individuales semi-estructuradas. Se contactó con una treintena de expertos y expertas en saneamiento y se entrevistó a dieciocho, provenientes de organismos y organizaciones internacionales de desarrollo y de instituciones académicas, así como consultores independientes. El muestreo inicial de los encuestados fue dirigido, identificando expertos de las instituciones clave del sector. Esto fue complementado por un muestreo de bola de nieve, donde las personas entrevistadas sugieren a otras personas con quienes hablar. Las entrevistas comenzaron con preguntas sobre las lecciones aprendidas de la era de los ODM, empezando por las barreras generales al progreso y luego centrándose en la manera en que se abordaba el saneamiento y cómo los actores del sector se relacionaban entre sí. Posteriormente, se examinaron las oportunidades y los retos futuros, centrándose en las brechas de conocimiento y las prioridades sectoriales para lograr la agenda del acceso universal para 2030.

A continuación, se exponen los resultados de la investigación en dos apartados. En el siguiente apartado se analizarán las lecciones aprendidas de los ODM, mientras que en el último apartado se discuten las prioridades para lograr el acceso universal al saneamiento en el marco de la Agenda 2030.

2. LECCIONES DE LOS ODM

2.1. La escasa prioridad política afecta al desempeño

En cuanto a las razones del escaso progreso hacia las metas de saneamiento durante la era de los ODM, hubo un alto grado de consenso. Los principales problemas que los expertos pusieron de relieve fueron la escasa prioridad dada al saneamiento, tanto a nivel comunitario como político, con un efecto de refuerzo mutuo. Tratando de explicar por qué el saneamiento es una prioridad tan baja, los entrevistados mencionaron el tabú en torno al saneamiento y el hecho de que no es políticamente “vendible”. Por estas dos razones, los diferentes actores estaban menos dispuestos a participar e invertir en temas de saneamiento. Además, se percibía el saneamiento como un sector de bajo rendimiento y eficacia, en el que es arriesgado invertir y que no ofrece suficientes iniciativas fiables y financiadas a gran escala. Además, el saneamiento se consideraba un ámbito de bajo impacto en términos de resultados de desarrollo, probablemente porque los impactos son difusos y más difíciles de medir (que una campaña de vacunación, por ejemplo).

Las brechas de conocimiento existentes en el sector -presentadas en profundidad a continuación en el siguiente apartado- también han jugado un papel en esta percepción. Otra razón detrás de la falta de priorización gubernamental de saneamiento ha sido su formulación como una cuestión privada o comunitaria en lugar de como un bien público. Esto también está vinculado a los enfoques y perspectivas de los programas de saneamiento, discutidos en la próxima sección.

Cabe señalar que en el último decenio ha habido una mejora significativa de la priorización política del saneamiento, con la inclusión (tardía) de una meta de acceso al saneamiento en los ODM, la declaración del Año Internacional del Saneamiento en 2008 y el reconocimiento de los Derechos Humanos al agua y al saneamiento. La priorización se vio reforzada por la aparición de nuevos donantes dispuestos a financiar el saneamiento y un aumento general del perfil del sector. A pesar de esta mejora, el nivel de priorización aún no refleja la magnitud del desafío al que nos enfrentamos a nivel mundial.

Entre las diversas consecuencias de esta falta de prioridad destacan dos dimensiones: el financiamiento y las instituciones. En cuanto a la primera, las personas entrevistadas consideran que la cantidad de financiación disponible fue insuficiente para abordar la magnitud de la crisis de saneamiento. La calidad de la financiación también estaba entre sus preocupaciones: por un lado, la ayuda estaba mal coordinada y no alineada con los presupuestos del gobierno; por otro lado, los mecanismos de financiación pública también eran ineficientes. Además, las inversiones estaban sesgadas hacia el coste de capital y los

proyectos de infraestructura, descuidando la operación y el mantenimiento, los costes administrativos y la provisión de servicios.

En lo que respecta a las cuestiones institucionales, un problema sustancial fue la fragmentación; en muchos países el mandato sobre saneamiento se dividió entre los diferentes ministerios y departamentos del gobierno, lo que derivó en falta de liderazgo y coordinación. Especialmente preocupante es el hecho de que el saneamiento ha caído en un cajón de sastre y, en la mayoría de los casos, se ha desvinculado de las funciones y responsabilidades de las instituciones de salud y los trabajadores sanitarios, a pesar de que la salud pública es un objetivo importante de los esfuerzos nacionales de saneamiento. Otro obstáculo institucional fue el hecho de que la descentralización de la responsabilidad para la provisión de saneamiento no fue acompañada por un aumento de la financiación y la capacidad de planificación y ejecución de los gobiernos locales. Las mejoras recientes tanto en cuestiones financieras como institucionales han sido modestas, en comparación con el aumento de la priorización política del saneamiento. Esto también se debe en parte a la escasa colaboración que se describe a continuación.

2.2. Colaboración insuficiente y débil rendición de cuentas

Miembros de organizaciones y agencias internacionales reconocieron en las entrevistas algunos desafíos en la colaboración dentro del sector de saneamiento, aunque se observa que los niveles de colaboración varían de un país a otro. También destacaron que ha habido progresos sustanciales recientemente, especialmente a través del proceso de consulta sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que ha ayudado a generar consenso y unir a las personas.

Los académicos y especialmente algunos de los consultores fueron más críticos y opinaron que los proyectos son a menudo implementados por diferentes organizaciones de manera no coordinada en la misma región y con poco compromiso con el gobierno. Señalaron varios comportamientos no-colaborativos de organizaciones, como competir por financiación o no difundir y compartir información y lecciones aprendidas.

Como destacaron dos entrevistados, algunos actores del mundo académico no están suficientemente involucrados en el sector y, en general, existe una falta de diálogo entre las diferentes comunidades dentro del sector. Un ejemplo de esto es el desacuerdo y la mala comunicación entre aquellos que se enfocan en el saneamiento in situ con manejo de lodos fecales y aquellos que proponen redes de alcantarillado y plantas de tratamiento aguas residuales. Otros entrevistados cuestionaron la profundidad de los debates existentes en el sector, destacando que las discusiones muchas veces se detienen en declaraciones vacías con las que todos pueden estar de acuerdo.

De todos modos, hubo consenso en que las estructuras de financiación del sector son la causa principal de estos comportamientos, ya que fomentan la competencia en lugar de la colaboración, tienden a centrarse en soluciones únicas y requieren reportar impactos aislados de la intervención financiada. Esto afecta a los mecanismos de colaboración y

rendición de cuentas entre los gobiernos y las instituciones de desarrollo, contribuyendo a los desafíos institucionales y financieros mencionados anteriormente. Las Conferencias Regionales de Saneamiento y la Alianza Saneamiento y Agua para Todos (SWA por sus siglas en inglés), aunque útiles en la creación de capital político y como plataformas de coordinación, no han logrado mejoras sustanciales en términos de rendición de cuentas.

2.3. Enfoques rígidos y parciales del saneamiento

En relación con la forma en que se ha entendido el saneamiento y los enfoques utilizados en la mayoría de los programas, un problema clave identificado por las personas entrevistadas fue la comprensión del saneamiento limitada a “infraestructura”. Este fue el caso durante la mayor parte de la era de los ODM, en la que se prestó poca atención a las dimensiones relacionadas con el comportamiento y hábitos, las cuestiones ambientales y los aspectos más amplios del saneamiento entendido como servicio. La atención se centró en el suministro de inodoros en lugar de promover el cambio de comportamiento, y se prestó poca atención a los mecanismos de mantenimiento y prestación de servicios, lo que dio lugar a bajas tasas de sostenibilidad. Se considera que el indicador para medir el éxito en relación con el objetivo de saneamiento en el marco de los ODM -el acceso a hogares- ha reforzado esta mirada reduccionista del saneamiento. Aun así, los incentivos relacionados con la corrupción y los mecanismos de financiación también han contribuido al sesgo hacia el capital y la infraestructura.

En el sector rural, el enfoque de Saneamiento Total Liderado por la Comunidad (SANTOLIC, o CLTS por sus siglas en inglés) se fue consolidando como el enfoque mayoritario a lo largo de la década de 2000. Este enfoque se basa en el uso de metodologías participativas para que las comunidades analicen sus prácticas sanitarias y decidan pasar a la acción para acabar con la defecación al aire libre. El surgimiento de este enfoque fue valorado muy positivamente por parte de los entrevistados, dado que fue clave en la transición hacia una perspectiva más amplia e integradora, con un claro énfasis en el comportamiento colectivo.

No obstante, también hubo voces críticas, cuestionando la noción idealizada de “comunidad” en la que se arraiga el CLTS, el mito de que los hogares se movilizarán y construirán una letrina por sí solos y el hecho de que está desviando la atención de la provisión de servicios públicos. En cualquier caso, la opinión predominante fue que el CLTS desempeñó un papel clave en la evolución del sector, pero debe complementarse con otros enfoques.

El surgimiento más reciente del marketing de saneamiento se ve como algo prometedor, con el potencial de involucrar al sector privado en el saneamiento, “pero no una panacea”. La mayoría de los entrevistados pensaba que debían evitarse los debates ideológicos y que los enfoques debían adaptarse y combinarse de acuerdo a cada contexto y situación. Por ejemplo, marketing de saneamiento puede complementar el CLTS para fomentar el ascenso en la escalera del saneamiento (el paso de letrinas básicas a otras de mayor calidad), y quizás añadir un componente de microfinanciamiento.

El consenso general en el sector actualmente es no subvencionar el 'hardware' de saneamiento doméstico, es decir no dar subsidios a los hogares para la construcción de letrinas. Sin embargo, dos entrevistados de organizaciones internacionales expresaron su preocupación por las implicaciones para las desigualdades, ya que enfoques como el CLTS o el mercadeo de saneamiento no han logrado llegar a los más pobres. También consideraron que tales enfoques refuerzan la visión del saneamiento como un problema familiar y comunitario, facilitando que los gobiernos se desentiendan de su responsabilidad y descuidando el fortalecimiento institucional.

La historia del saneamiento urbano es, de alguna forma, paralela: enfoque centrado en grandes infraestructuras para transporte de aguas residuales y construcción de letrinas domésticas. El paso hacia el cambio de comportamiento ha sido más lento y débil, de nuevo con adaptaciones del CLTS e innovaciones de marketing de saneamiento, ejecutadas en barrios marginales. Los problemas colectivos de salud pública, como el manejo de lodos fecales, se han dejado a la suerte del mercado informal e infundido con el mito de que se puede y debe aspirar a la recuperación total de costos mediante tarifas. Han sido raros tanto los casos de involucración del sector en procesos de planificación urbana, como los esfuerzos para involucrar a las autoridades municipales en temas de saneamiento, con algunas excepciones en los últimos años.

Varios expertos reconocieron que algunos de estos desafíos están relacionados con la complejidad inherente del saneamiento y, en parte por ello, hace necesario adaptar las intervenciones a cada contexto y situación. Y el problema en sí es que esta complejidad no se reconoce suficientemente. Es por ello que el sector del saneamiento sufre la inercia y se queda atascado en los debates dogmáticos como si un solo enfoque pudiera resolver toda las problemáticas, cuando de lo que se trata es de ver cómo adaptar y combinar los enfoques armoniosamente. Esto está ligado también a una herencia 'tecnocrática' en el sector, que se refleja en una cierta falta de reflexividad e insuficiente rigor y regularidad en la recolección, uso y disseminación de evidencias, tema que se aborda en la sección siguiente.

2.4. Mecanismos de aprendizaje inadecuados y considerables brechas de conocimiento

En el pasado, las brechas de conocimiento en el sector de saneamiento han obstaculizado el progreso y han reducido la disposición de los diferentes actores a participar e invertir. Ha habido progresos significativos tanto a través de una mayor sofisticación de los mecanismos de monitoreo global como de la cantidad y calidad de la investigación, que también se transmite en eventos internacionales de aprendizaje e intercambio. Pero todavía hay muchas preguntas sin respuesta.

Sin embargo, varias de las personas entrevistadas señalaron que más importante y más urgente que cubrir las brechas de conocimiento, es cambiar de mentalidad. Consideraron que ciertos grupos dentro del sector del saneamiento no están abiertos a la retroalimentación o la crítica y a veces no reconocen los fracasos y desafíos. En relación con ello, la difusión y el uso de los conocimientos existentes y las enseñanzas del pasado son escasas.

En un sector en expansión con nuevos actores, este es un tema de preocupación, ya que se pueden terminar repitiendo los errores del pasado.

Las personas entrevistadas mencionaron muchas brechas de conocimiento, que se enumeran a continuación en orden descendente según el número de menciones.

La más frecuentemente mencionada fue el saneamiento urbano. Los aspectos destacados se relacionan principalmente con las pequeñas ciudades y los asentamientos informales o barrios pobres, centrándose en las siguientes dimensiones: planificación del saneamiento urbano, cómo tratar toda la cadena de saneamiento, cómo implementar eficazmente y cómo encontrar las mejores opciones tecnológicas.

La otra brecha más relevante fue cómo cambiar los comportamientos. Aunque el sector ha mejorado la calidad de las evidencias en esta área, todavía se desconoce cómo cambiar las prácticas de defecación en entornos socioculturales complejos, cómo aumentar la tasa de éxito del CLTS o cómo asegurar que el cambio de comportamiento se arraigue como norma social.

Otra brecha de conocimiento es sobre cómo obtener resultados a gran escala: tener una idea clara de cómo priorizar y utilizar mejor los recursos financieros, cómo garantizar un entorno institucional y legal propicio y cómo disminuir los costos de producción para abastecer productos en masa.

Una brecha menor es sobre el trabajo intersectorial, desde involucrar al sector de la salud y prestar atención al saneamiento en los centros de salud, hasta encontrar maneras rentables de proporcionarlo en las escuelas.

La última brecha es sobre la equidad, es decir, cómo llegar a los más pobres. Otras deficiencias mencionadas fueron cuestiones relacionadas con el manejo de la higiene menstrual, la comprensión del contenido y los riesgos de las heces, la escucha a los usuarios y los vínculos entre la resistencia a los antibióticos y el saneamiento.

Finalmente, dos entrevistados expresaron también cierta preocupación por la agenda de investigación y su rigor. Consideraron que era hora de pasar de demostrar que el saneamiento es importante para concentrarse en “cómo” hacerlo. La investigación operativa será importante en la próxima era y pide un trabajo riguroso que vaya más allá del uso de evidencias para extraer conclusiones generales o para hacer recomendaciones simplistas que pasan por alto las diferencias contextuales.

3. PRIORIDADES SECTORIALES PARA LA AGENDA 2030

La mayoría de los entrevistados compartían una perspectiva optimista del período 2015-2030. Aunque hay obstáculos en el camino, el nivel de priorización política no tiene precedentes, y eso permite potencialmente abordar cualquier desafío. Las respuestas a lo

que deben ser las tres principales prioridades para el sector de saneamiento en la era post-2015 mostraron un cierto grado de convergencia.

En consonancia con su importancia entre las brechas de conocimiento, el saneamiento urbano fue la prioridad más frecuentemente mencionada: en ocho entrevistas. En un contexto de crecientes tasas de urbanización, el sector de saneamiento necesita resolver algunos de los desafíos existentes a lo largo de la cadena de valor del saneamiento, como el transporte y manejo de lodos fecales, asegurando para esta tarea unos recursos, que hasta la fecha han sido monopolizados por el alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. Hubo opiniones diversas sobre si la priorización del saneamiento urbano puede suponer un riesgo de abandono o por el contrario proporcionar una oportunidad para el saneamiento rural.

El segundo grupo prioritario, mencionado siete veces, es sobre asegurar el liderazgo del gobierno y la armonización del sector. Esto incluye garantizar que los gobiernos (nacionales, municipales y locales) prioricen y coordinen activamente la provisión de servicios de saneamiento, de manera que haya una adecuada colaboración y armonización de las actividades de los agentes de la cooperación al desarrollo.

Seis entrevistados mencionaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible como una prioridad clave, tanto conseguir que el objetivo de saneamiento sea finalmente aceptado (como fue finalmente), como que venga con los indicadores apropiados -aunque las opiniones sobre cuáles son los indicadores adecuados fueron diversas. Sin embargo, un académico advirtió sobre el riesgo de que la ambición de la Agenda 2030 conduzca a una excesiva prisa por alcanzar los objetivos, en lugar de asegurarnos de que hacemos las cosas lo mejor que podemos.

A continuación, se presentan tres grupos de prioridades, mencionados en cinco entrevistas cada uno.

Uno se centró en el desarrollo de mecanismos institucionales y el desarrollo de capacidades. La escala y la naturaleza de la crisis de saneamiento requieren un enorme salto adelante en cuanto al número de profesionales que deben ser capacitados, asegurando una fuerza laboral sanitaria con habilidades interdisciplinarias y trabajando dentro de un marco institucional adecuado (regulación, planificación, monitoreo, incentivos y mecanismos de retención).

El segundo grupo se refiere al trabajo intersectorial, principalmente con el sector de la salud. Esto se entiende en todos los niveles, ya sea a nivel estratégico -considerar que las consideraciones de salud pública son esenciales para el saneamiento y que los actores del sector de la salud no descuiden las intervenciones preventivas- o el nivel operacional- en establecimientos de salud. Este último aspecto se aplica también a la educación, asegurando servicios de saneamiento adecuados en las escuelas, así como a otros entornos institucionales.

El tercero destaca la necesidad de más aprendizaje y debate. Por un lado, el sector necesita estar al tanto de las lecciones del pasado, y coordinar mejor la investigación para llenar las brechas de conocimiento existentes. Por otra parte, es importante que los resultados de las investigaciones se compartan y utilicen, especialmente a nivel nacional. Para hacer esto, es necesario plantear más debates, en lugar de pecar de excesiva diplomacia o búsqueda de consenso.

Otros tres grupos de prioridades se mencionaron en cuatro entrevistas.

Uno se centró en llegar a los más pobres con el fin de reducir las desigualdades, una de las áreas más difíciles. Como se mencionó anteriormente, la forma de hacerlo es una brecha de conocimiento, y los entrevistados no proporcionaron ningún enfoque específico para avanzar.

El segundo grupo se refiere a asegurar una financiación adecuada, garantizando principalmente que los flujos y mecanismos de financiación contribuyan a hacer frente a los principales obstáculos del sector, en vez de llevar a intervenciones parciales, duplicación y competencia. Hubo varios puntos de vista en cuanto a la cantidad de financiación: algunos entrevistados pensaban que es vital aumentar los fondos para el sector, mientras otros creían que el dinero no es un problema en algunos países.

El tercer grupo aborda la necesidad de una mayor flexibilidad en cuanto a los enfoques utilizados sobre el terreno, reconociendo que se necesitan diferentes estrategias y enfoques para diferentes entornos. Un trabajador de agencia internacional destacó específicamente la necesidad de desafiar el consenso acerca de no proveer subsidios a los hogares, para así poder llegar a los más pobres.

Finalmente, prioridades mencionadas dos veces incluyen pasar de proyectos piloto a trabajar a gran escala, ampliar la perspectiva a través de la cual se conceptualizan las cuestiones de saneamiento y abordar las dimensiones socioculturales y psicológicas del cambio de comportamiento.

4. CONCLUSIONES

Tras un lento progreso durante la era de los ODM, el sector del saneamiento está en una encrucijada. Esta investigación pretende contribuir a la discusión sobre los cambios requeridos en el sector para avanzar en el camino hacia el acceso universal. Tras corroborar el alto grado de consenso en las respuestas de los entrevistados, se puede decir que los expertos del sector tienen perspectivas similares sobre el pasado (ODM) y sobre lo que hay que hacer en el futuro (ODS).

La investigación confirmó las cuestiones o temas clave que aparecen en la revisión de la literatura, pero además añadió algunos matices y nuevas perspectivas. La prioridad política, por ejemplo, fue confirmada como un importante cuello de botella en la que se

han hecho progresos (Black & Fawcett, 2008; Hueso, 2013), reconociendo que aún no se ha traducido plenamente en una adecuada financiación y unos arreglos institucionales apropiados que puedan romper el estancamiento del sector.

La colaboración sigue siendo débil, especialmente a nivel local, en parte debido a las estructuras financieras y mecanismos de rendición de cuentas presentadas por los donantes del sector (Jenkins & Sugden, 2006). Durante las entrevistas se hicieron eco también las preocupaciones sobre los enfoques existentes (WHO, 2003; Wijesekera y Thomas, 2015) pero, al menos en el discurso, parece haber un consenso creciente sobre la necesidad de formas de trabajo más flexibles, combinando diversos enfoques y adaptándose al contexto y a la retroalimentación desde abajo y trabajar más las cuestiones institucionales. Mientras que realizar esto para el saneamiento rural es difícil pero posible, se reconoce el saneamiento urbano como una cuestión menos importante, debido a la amplia gama de aspectos institucionales y políticos, que se extienden más allá de la zona de confort del sector.

De esta consulta surgen un conjunto de prioridades, estando el saneamiento urbano en la parte superior del ranking, seguido por el liderazgo gubernamental y la armonización sectorial, conseguir mecanismos de monitoreo de los ODS adecuados, desarrollo de capacidades institucionales, y mejorar el aprendizaje y el debate. Algunas de estas prioridades requerirán estrechar las brechas de conocimiento existentes (especialmente en el saneamiento urbano), un cambio de comportamiento, escalar el trabajo, promover el trabajo intersectorial y llegar a los más pobres. En definitiva, el sector necesita operar de manera más abierta y orientada al aprendizaje.

En efecto, en la agenda para el sector del saneamiento ciertamente el cómo implementarla será el punto crítico y más difícil, ya que implica cambios internos más profundos (mentalidades, actitudes y formas de trabajar). Estos cambios enfrentarán la inercia y la resistencia del sector (por ej. de algunos actores). La pregunta sigue siendo si los actores del sector mostrarán el liderazgo necesario para llevar a cabo estos cambios con éxito. Esta será una tarea decisiva hacia el acceso a servicios adecuados y saneamiento “para todos y todas” en 2030.

BIBLIOGRAFÍA

Black, M., Fawcett, B., 2008. *The Last Taboo. Opening the Door on the Global Sanitation Crisis.* Earthscan, London.

Hueso, A., 2013. *Pathways to Sustainability in Community-Led Total Sanitation. Experiences from Madhya Pradesh and Himachal Pradesh.* Universitat Politècnica de València, València.

Jenkins, M.W., Sugden, S., 2006. *Rethinking Sanitation: Lessons and Innovation for Sustainability and Success in the New Millennium.*

Northover, H., Ryu, S.K., Brewer, T., 2014. Achieving total sanitation and hygiene coverage within a generation – lessons from East Asia.

Templeton, M.R., 2015. *Environmental Science: Water Research and Technology* 1, 17–21.

UN, 2015. Sustainable Development [WWW Document]. URL <http://www.un.org/sustainabledevelopment/water-and-sanitation/>

Velleman, Y., Mason, E., Graham, W., Benova, L., Chopra, M., Campbell, O.M.R., Gordon, B., Wijesekera, S., Hounton, S., Esteves Mills, J., Curtis, V., Afsana, K., Boisson, S., Magoma, M., Cairncross, S., Cumming, O., 2014. *PLoS Med* 11.

WaterAid, 2009. Sustainability and equity aspects of total sanitation programmes. A study of recent WaterAid-supported programmes in three countries. Global synthesis report.

WHO, 2003. Looking back: Looking ahead. Five decades of challenges and achievements in environmental sanitation and health.

WHO, UNICEF, 2015. Progress on Sanitation and Drinking Water – 2015 update and MDG assessment. Update.

Wijesekera, S., Thomas, A., 2015. *Waterlines* 34, 206–209.



Análisis del impacto de las intervenciones de saneamiento en el bienestar de las mujeres y niñas de las plantaciones de té en India: Estudio de caso comparativo de las plantaciones Ghoronia y Singlijan en Dibrugarh, Assam.

Vania Wassel Antich
Máster Cooperación al Desarrollo (UPV)

RESUMEN

El presente trabajo analiza el impacto de los proyectos de agua, saneamiento e higiene que se están implementando en las plantaciones de té de Dibrugarh, India, en el bienestar físico, social y psicológico de las mujeres y niñas. Los resultados sugieren que las intervenciones mejoran su calidad de vida al contribuir a la expansión de ciertas capacidades. Sin embargo, al no tener en cuenta sus intereses estratégicos ni los roles de género, los proyectos no proporcionan a las mujeres y niñas las mismas oportunidades de alcanzar funcionamientos valiosos, y su bienestar no mejora tanto como el de los hombres.

1. INTRODUCCIÓN

El saneamiento es una necesidad básica que permite a las personas vivir una vida saludable y digna. Por el contrario, el no tener acceso a una letrina afecta a los individuos de muy diversas maneras. La defecación al aire libre contamina los suelos y el agua, causando enfermedad, y la falta de privacidad afecta a la autoestima y dignidad de las personas, privándolas de tener una vida que merezca la pena vivir.

La falta de acceso a un saneamiento adecuado, especialmente la ausencia de letrinas, unido al desconocimiento de prácticas higiénicas, es un grave problema entre la población que vive y trabaja en las plantaciones de té de Assam, en India, con importantes consecuencias para su calidad de vida. Efectivamente, las deficientes condiciones sanitarias en las plantaciones afectan tanto al bienestar físico, como social y psicológico de la comunidad, limitando sus oportunidades de llevar la vida que valoran. En el caso de las mujeres y niñas, su bienestar y oportunidades de vivir una buena vida están aún más comprometidos, debido a ciertas particularidades específicas de las mujeres (como, por ejemplo, la menstruación), y a las dinámicas sociales de la comunidad, fuertemente patriarcal.

Para abordar la deplorable situación sanitaria, la Assam Branch of the Indian Tea Association – ABITA –, UNICEF y el Gobierno indio, están trabajando juntos con el fin de asegurar una total cobertura de letrinas y puntos de agua en las plantaciones de Assam, y proporcionar a las comunidades que trabajan el té o “Tribus del Té” educación en salud e higiene.

El presente documento se basa en una investigación cualitativa realizada por la autora, de septiembre de 2016 a febrero de 2017. Se trata de un estudio de caso comparativo en dos plantaciones de té del distrito de Dibrugarh, en Assam: Ghoronia Tea Estate – dónde nunca se ha llevado a cabo una intervención de agua, saneamiento e higiene (WASH)¹– y Singlijan Tea Estate – dónde se han estado implementando intervenciones de WASH durante un periodo de tiempo considerable. En él se analiza el impacto real que estas intervenciones están teniendo en el bienestar físico, psicológico y social de las mujeres y niñas. Para ello se utilizan algunos elementos del Enfoque de Capacidades de Amartya Sen.

1. Agua, saneamiento e higiene y WASH se utilizan indistintamente a lo largo de todo el trabajo.

Se utilizó este enfoque por considerarse un marco más amplio que el de Derechos Humanos, ya que va más allá de los bienes y servicios a los que las personas tienen acceso, y se centra en lo que los individuos pueden hacer con ellos, es decir, en las oportunidades reales que los recursos ofrecen para llevar la vida que éstos desean.

Sen, en *Development as freedom* (1999), define el desarrollo como la expansión de las libertades u oportunidades reales de la gente para llevar el tipo de vida que valoran.

Bajo este punto de vista, la calidad de vida de una persona se evalúa en el ámbito de las capacidades, es decir, lo que la gente 'puede ser o hacer' con los recursos, en lugar de 'lo que tiene' (por ejemplo, 'poder estar sana' o 'poder ganar dinero'). En este sentido, el bienestar de un individuo estaría constituido por los funcionamientos – esos 'ser' y 'hacer' – que valora y que ha alcanzado con éxito (por ejemplo, 'estar sana' o 'ganar dinero'). A su vez, los bienes y servicios sólo serían los medios para el desarrollo de capacidades u oportunidades reales de alcanzar esos funcionamientos valiosos (Robeyns, 2003a:62; Robeyns 2003b:8).

Sin embargo, el acceso a bienes y servicios no siempre se traduce en capacidades y funcionamientos (Robeyns, 2003a:63). Un aspecto clave del Enfoque de Capacidades son los factores de conversión: aspectos personales (metabolismo, condición física, edad, sexo, inteligencia, etc.), sociales (políticas públicas, normas sociales, prácticas discriminatorias, jerarquías sociales, relaciones de poder) y geográficos (clima, condición geográfica), que determinan que una persona pueda aprovechar las oportunidades que los recursos representan, o no; y que influyen en las preferencias de los individuos y sus elecciones (Robeyns, 2005:99). Estos aspectos, particularmente los sociales, tienen especial relevancia para las mujeres y son cruciales en evaluaciones de género.

Otro aspecto clave del enfoque muy relacionado con el bienestar es la 'agencia', que es la capacidad de una persona de perseguir y lograr objetivos que tiene razón para valorar (Alkire and Deneulin, 2009:11). Un agente es "alguien que actúa y provoca el cambio" (Sen, 1999:19). Según Sen, la agencia de las mujeres puede jugar un papel importante en eliminar las desigualdades que restringen su bienestar (1999:191). El autor argumenta que algunas capacidades, como la alfabetización y el empleo, contribuyen directamente al empoderamiento de las mujeres y, por lo tanto, a su capacidad de promover transformaciones sociales (Sen, 1999:191).

Bajo el enfoque de Sen, la justicia social es considerada como igualdad de capacidades u oportunidades de todos los individuos para lograr los funcionamientos que valoran (Fukuda-Parr, 2003:314). Este aspecto es crucial para el desarrollo y bienestar de los segmentos más marginados de la sociedad como las mujeres, las minorías étnicas, etc.

Para analizar el impacto de las intervenciones, el presente documento se basa, principalmente, en entrevistas con mujeres y niñas de las Tribus del té. En primer lugar, para

comprender en profundidad qué es lo que valoran (cuáles serían los funcionamientos valiosos) y, a partir de ahí, explorar en qué medida las intervenciones están contribuyendo a su bienestar. También se examinan los factores de conversión personales y sociales –tales como sexo, roles de género, relaciones de poder en la comunidad, etc.– que determinan las oportunidades reales de alcanzar dichos funcionamientos.

El siguiente apartado comienza con una presentación del contexto en el que tienen lugar las intervenciones y una introducción a las Tribus del té y a los proyectos de WASH implementados en las plantaciones de Dibrugarh. También ofrece un resumen de las implicaciones de un saneamiento inadecuado en las vidas de las personas, particularmente para las mujeres. El apartado 4 especifica los objetivos y la pregunta de investigación, mientras que el 5 explica el enfoque y los instrumentos utilizados en el estudio, así como las limitaciones y sesgos presentes y finalmente el 6 explica los resultados del análisis y su discusión.

Por último, hay unas conclusiones de la investigación llevada a cabo y una serie de recomendaciones para futuras intervenciones de agua, saneamiento e higiene.

2. CONTEXTO

En este apartado se explican las implicaciones de un saneamiento inadecuado en el bienestar de las personas, así como el escenario en el que las intervenciones de agua, saneamiento e higiene tienen lugar, y su contexto social y geográfico más amplio. Además, se ofrece una visión de conjunto de las intervenciones propiamente dichas y de la organización que las está implementando.

2.1. Contexto geográfico

El estudio tiene lugar en Assam, India. El estado de Assam, situado al noreste del país, soporta la mayor producción y exportación de té del país.

Dibrugarh, un distrito de la parte alta de Assam, con un área de 3.381 km² y una población de 1.327.748 de habitantes, representa la mayor extensión de plantaciones de té del mundo (Gogoi, 2014) y, por ello, es conocida como “la ciudad del té”.



Imagen 1: Localización de Assam en India

Fuente: teabuddy.wordpress.com/2011/12/20/all-about-assam-tea/map-of-india-with-assam/

2.2. Contexto social

India es un país fuertemente marcado por las desigualdades y posee un orden social muy complejo caracterizado por multitud de divisiones étnicas, lingüísticas, religiosas y de casta.

El sistema de castas del país representa una de las formas más antiguas de estratificación social. Este sistema tradicionalmente divide a la población en grupos jerárquicos rígidos y dictamina su vida desde el nacimiento: desde su estatus social hasta los trabajos que pueden realizar, e incluso con quién se pueden casar y con quién no (BBC, 2017).

A pesar de que el artículo 15 de la constitución india prohíbe la discriminación por motivos de religión, raza, casta, sexo o lugar de nacimiento (Government of India, 2015) y que la influencia de la casta de alguna manera ha decaído, estos ideales y percepciones aún prevalecen en muchas áreas rurales.

India también cuenta con una larga historia de discriminación hacia las mujeres, quienes se considera que tienen un estatus social inferior al de los hombres. Esta discriminación empeora a medida que su casta está menos considerada socialmente. Aunque ante la ley las mujeres tengan los mismos derechos que los hombres, en la práctica, aún están muy lejos de ser consideradas iguales en cualquiera de las esferas de la vida. Shastri (2014:28) afirma que “Las mujeres en India sufren discriminación en cualquier dimensión, ya sea social, económica o política [...] La desigualdad de género prevalece en el trabajo, la educación, la asignación de comida, la asistencia sanitaria y las elecciones reproductivas”. Efectivamente, de acuerdo al censo de 2011, el 34,54% de las mujeres son analfabetas en India (Census, 2011).

Estas desigualdades también se reflejan en el Índice de Desarrollo de Género (GDI) y el Índice de Desigualdad de Género (GII). El primero 2 compara los logros de desarrollo humano de las mujeres y los hombres en tres dimensiones básicas: salud, educación e ingresos. India, cuyo GDI era 0,819 en 2015, ha sido clasificada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como un país con baja igualdad en logros en desarrollo humano entre hombres y mujeres (UNDP, 2016).

El Índice de Desigualdad de Género combina logros educativos, participación política y económica, y aspectos de salud reproductiva para medir desigualdades de oportunidades entre hombres y mujeres. India, con un GII de 0,5303, obtuvo el puesto 125 de 159 países en 2015 (UNDP, 2016).

2 El GDI de un país es la relación entre el Índice de Desarrollo Humano femenino (HDI_f) y el masculino (HDI_m) ($GDI = HDI_f / HDI_m$). Basado en la desviación absoluta de esta cifra con respecto a la paridad de género (=1), el país se clasifica en un grupo u otro.

3 El Índice de Desigualdad de Género (GII) varía de 0 a 1. Valores más altos indican mayores desigualdades y mayor pérdida de desarrollo humano.

2.3. Crisis de saneamiento y sus consecuencias

Un saneamiento adecuado, junto a una buena higiene y acceso a agua potable salubre, es fundamental para la salud. Sin embargo, más de 2.000 millones de personas en todo el mundo no tienen acceso a un sistema de saneamiento mejorado y casi 1000 millones se ven obligadas a defecar al aire libre (WHO/UNICEF, 2015).

Según los datos del Joint Monitoring Program (WHO/UNICEF, 2015), en India, el 60% de la población no tenía acceso a saneamiento mejorado, y más del 40% defecaba al aire libre.

Un saneamiento y unas prácticas higiénicas inadecuados, así como el consumo de agua insalubre, tienen serias consecuencias sobre la salud. Estos factores son unos de los mayores causantes de enfermedades e infecciones tales como diarrea, disentería, parásitos intestinales, etc., que a menudo derivan en malnutrición, falta de crecimiento y desarrollo cognitivo reducido en la infancia, y en altas tasas de morbilidad y mortalidad en general (Strunz et. al, 2014; WaterAid, 2016; WaterAid, 2015).

A su vez, el lastre de la enfermedad afecta a las oportunidades educativas de las personas y a sus ingresos, en tanto supone un aumento de los gastos médicos y una reducción de días de trabajo productivo (Mehta, 2014).

Las precarias condiciones sanitarias no sólo impactan en la salud física de la comunidad, sino que también tienen consecuencias directas sobre el bienestar psicológico y social de los individuos: caminar largas distancias para encontrar un espacio privado consume tiempo que podría, de otra manera, ser utilizado para realizar tareas más productivas o de ocio. Además, la falta de privacidad afecta a la dignidad y autoestima de las personas (Mara et al., 2010).

Las mujeres y niñas se enfrentan a un mayor estrés psicológico y a mayores riesgos para la salud: cambios en sus hábitos dietéticos y una micción y defecación demoradas, debido a la vergüenza de ser vistas o al miedo de ser víctimas de violencia, las hace más propensas a infecciones del tracto urogenital y a estreñimiento crónico. Además, la falta de instalaciones adecuadas para gestionar su higiene menstrual resulta en absentismo escolar y laboral (Roma and Pugh, 2012).

2.4. La industria del té y las tribus del té

La industria del té empezó en Assam a principios del siglo diecinueve con la administración colonial británica. Hoy en día, el sector emplea a cerca del 20% de la población de Assam, siendo Dibrugarh el distrito que concentra la mayor producción de té.

Los trabajadores y trabajadoras del té, personas de castas bajas o pertenecientes a grupos tribales que fueron reclutadas de estados como Uttar Pradesh, Bihar, Jharkhand, Orissa

4 Según el Joint Monitoring Programme (JMP), un sistema de saneamiento mejorado es aquel que higiénicamente impide el contacto de los seres humanos con excretas humanas.

y Andhra Pradesh (Gogoi et al., 2014; Centre for Workers' Management, 2015), vivían y trabajaban en las plantaciones en unas condiciones deplorables, convirtiéndose en una de las comunidades más marginadas y excluidas socialmente de Assam (Hazarika, 2012).

Tras la independencia, se aprobó el Plantation Labour Act 1951 (PLA), con el fin de regular las condiciones de vida y laborales de las personas empleadas en las plantaciones de India, incluidas las de té. El PLA especifica normativas laborales y exige a los empleadores que proporcionen a su mano de obra alojamiento, agua potable y saneamiento, y que dispongan de instalaciones médicas y educativas dentro de las plantaciones. Sin embargo, esto sólo concierne a los trabajadores y trabajadoras permanentes, pero no incluye a los temporales (Tea Board of India, 2016). Además, no se ha llevado a cabo en todas las plantaciones y la calidad de los servicios suministrados deja mucho que desear.

Como consecuencia, las comúnmente llamadas “Tribus del té”, continúan siendo uno de los sectores de población más explotados y vulnerables de Assam, con unos indicadores de desarrollo de los más bajos. Sus condiciones de trabajo son deplorables y sus salarios de entre los peores del sector organizado. Sus condiciones de vida son también precarias: muy bajo estatus socioeconómico, altas tasas de analfabetismo, malnutrición (Kashem, 2015) y una muy alta prevalencia de enfermedades gastrointestinales y cutáneas debido a la falta de saneamiento y desconocimiento de la relación entre higiene y salud.

En las plantaciones, las mujeres y niñas son las más vulnerables debido al sistema social fuertemente patriarcal en el que viven. Las mujeres, además de su trabajo productivo como recolectoras de té, son las encargadas de todas las tareas del hogar y de cuidados. Tienen una participación muy reducida en la toma de decisiones en el hogar y son, frecuentemente, víctimas de violencia doméstica. Las niñas, desde que empiezan la escuela, también participan en llevar adelante el hogar. En la adolescencia, además, se suelen encargar de cuidar a los hermanos pequeños o familiares enfermos y, algunas, empiezan a trabajar en las plantaciones para apoyar económicamente a la familia, sin tiempo para los estudios (Hazarika, 2012).

2.5. Intervenciones de ABITA

ABITA, creada en 1989, es una de las múltiples asociaciones de plantaciones de té que existen en India y cuya función principal es armonizar los intereses del gobierno (desarrollar la industria del té), de la Dirección de las plantaciones (proteger sus intereses de negocio) y de los trabajadores y trabajadoras (mejorar sus condiciones de vida y laborales). Esta asociación es quién se encarga de diseñar e implementar los proyectos de agua, saneamiento e higiene en las plantaciones miembro, actualmente el Swachh Cha Bagan .

El Swachh Cha Bagan Programme consta de dos partes. Por un lado, el 'hardware' que consiste principalmente en la provisión de infraestructura, y cuyo fin es asegurar una cobertura total de letrinas y fuentes de agua en las plantaciones de Assam. Y por otro, el

‘software’, orientado a concienciar a la comunidad acerca de la relación entre saneamiento, higiene y salud, con el fin de promover un cambio de comportamiento hacia hábitos más higiénicos. Las actividades llevadas a cabo consisten en formación y capacitación a varios niveles, y campañas de sensibilización y comunicación interpersonal

Aunque no son estrictamente parte del Swachh Cha Bagan programme como tal, ABITA también fomenta la creación de Clubs de Niñas Adolescentes y Clubs de Madres en las plantaciones (ABITA, 2016; The Eastern Today, 2016 a and 2016 b). Ambos clubs persiguen el empoderamiento de las mujeres y jóvenes para actuar como agentes de cambio hacia el desarrollo de sus comunidades. Además, en sus reuniones semanales, reciben formación en higiene y salud; mensajes que luego se encargan de difundir entre sus familias y el resto de la comunidad.

3. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

3.1. Objetivos

En este trabajo se analiza el impacto que los proyectos de agua, saneamiento e higiene implementados por ABITA están teniendo en la calidad de vida de las mujeres y niñas en las plantaciones de té de Assam, con el objetivo de identificar aspectos a mejorar y ofrecer recomendaciones, para maximizar su contribución al bienestar y desarrollo de las personas, especialmente de las mujeres.

La pregunta de investigación que se planteó fue:

“¿En qué medida las intervenciones de agua, saneamiento e higiene llevadas a cabo por ABITA en las plantaciones de té de Dibrugarh han contribuido a mejorar el bienestar de las mujeres y niñas?”

Para responder a esta pregunta se plantearon una serie de sub-preguntas:

¿Cuál es la idea de bienestar que tienen las mujeres y niñas de las plantaciones de té de Dibrugarh? ¿Cuáles son sus aspiraciones para una buena vida?

¿Qué es lo que estas mujeres y niñas tienen dificultad para hacer y ser en ausencia de saneamiento adecuado?

¿Qué es lo que son capaces de hacer y ser tras las intervenciones de agua, saneamiento e higiene llevadas a cabo por ABITA?

¿Qué factores están influyendo en su capacidad de aprovechar las oportunidades de tener una buena vida que ofrecen las intervenciones?

3.2. Metodología del trabajo de campo

Emplear el Enfoque de Capacidades conlleva conocer el contexto y los antecedentes de

las personas, las relaciones de poder, las normas sociales, etc., por lo que se utilizó un enfoque cualitativo participativo. El estudio fue participativo en las fases de recolección de datos y análisis, con el objetivo de capturar las experiencias de las mujeres y jóvenes directamente de ellas y de validar la interpretación de la información.

Por ello, se emplearon métodos cualitativos que permitiesen recoger información subjetiva acerca de las experiencias, percepciones, emociones y pensamientos de las mujeres; con el objetivo de analizar y comprender la realidad a través de los significados que éstas daban a su situación particular.

Se eligió el estudio de caso como forma de estudio por dos motivos:

1. El interés no era generalizar los resultados de la investigación, sino conocer en profundidad acerca de la calidad de vida de estas mujeres.
2. El bienestar es un concepto muy subjetivo y personal, que se explora mejor a través de las percepciones de la gente.

La herramienta principal para recoger datos primarios consistió en 20 entrevistas semiestructuradas, 10 en cada plantación, a mujeres de todas las edades. Adicionalmente, se realizaron tareas de observación, talleres con las participantes y entrevistas informales a los miembros de la comunidad e informantes clave.

Respecto a la muestra, se seleccionaron dos plantaciones de Dibrugarh de manera intencional de entre las 10 visitadas, por presentar situaciones totalmente opuestas, de modo que permitieran analizar y entender en qué medida instalaciones de saneamiento adecuadas y prácticas higiénicas contribuyen al bienestar de mujeres y niñas, a través de la expansión de sus capacidades.

Por un lado, se estudió Singlijan Tea Estate, donde se han estado implementando intervenciones de WASH durante un tiempo considerable, siendo la primera plantación en conseguir el estatus de "Libre de defecación al aire libre" en 2015. Hoy en día, toda la comunidad tiene acceso a letrinas sanitarias y puntos de agua, y la plantación cuenta con un club de niñas adolescentes y un club de madres.

La segunda plantación fue Ghoronia Tea Estate. Nunca se ha implementado ninguna intervención de agua, saneamiento e higiene y, aunque todo el mundo tiene acceso a fuentes de agua, prácticamente ningún residente tiene letrina, debiendo defecar al aire libre. Además, no existe ningún club de adolescentes o club de madres.

Finalmente hay que destacar que la investigación se encuentra sesgada por diferentes barreras y limitaciones, como el corto periodo temporal en el que se realizó el trabajo de campo, el idioma y la traducción, la fiabilidad de la información debido a la vergüenza y los tabús en relación al saneamiento, así como el grado de alfabetización.

4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1. Resultados

A través del análisis e interpretación de las entrevistas realizadas a mujeres y niñas de ambas plantaciones, y su comparación, se pretendía obtener evidencias suficientes para entender en qué medida los proyectos de WASH llevados a cabo mejoraban el bienestar de éstas, al expandir el abanico de capacidades de dónde escoger funcionamientos valiosos. Para ello, se estudiaron sus aspiraciones, sus capacidades y los factores de conversión.

4.1.1. Aspiraciones de bienestar de las mujeres y niñas

El concepto de bienestar es subjetivo y está influido por el contexto. Por ello, el primer paso del análisis fue identificar lo que las mujeres y jóvenes de las plantaciones valoraban y qué entendían por una buena vida para, a partir de ahí, explorar en qué medida las intervenciones estaban contribuyendo a la realización de esos aspectos importantes para su bienestar.

En ambas plantaciones las aspiraciones de bienestar o funcionamientos que las entrevistadas valoraban en relación a una buena calidad de vida fueron prácticamente idénticos, y la mayoría tenían que ver con los aspectos más elementales de la vida humana, pero también con dimensiones más complejas.

Con respecto al bienestar físico, estar sana fue el elemento más importante para muchas de las mujeres y, algunas, también apuntaron estar bien alimentada.

‘La salud debería ser buena y, para ello, deberíamos tomar los nutrientes adecuados [...] Intentaré darles a mis hijos un buen ambiente, buena comida y las cosas que necesiten’

(Singlijan, Entrevistada 7)

‘lo que se necesita para tener una buena vida es educación... más educación...buena salud y dinero [...] En mi opinión, la salud es lo más importante

(Ghoronia, Entrevistada 5)

En cuanto al bienestar psicológico y social, las entrevistas mostraron que estar formada era el aspecto más valorado para su bienestar, ya que prácticamente todas las mujeres lo mencionaron. Además, también encontraron esencial tener sus necesidades básicas satisfechas, mediante unos ingresos suficientes. Gran parte de las mujeres dieron gran importancia a ser productivas y ganar dinero y, en general, tener un trabajo era visto como un medio para obtener ingresos y satisfacer sus necesidades más básicas.

‘las cosas que se necesitan para tener una vida mejor son buena salud, buena educación y unión’

(Singlijan, Entrevistada 6)

'Me gustaría que mis hijos estudiaran. Aquello que yo no pude hacer, me gustaría que ellos lo hicieran'

(Ghoronia, Entrevistada 6)

'Creo que más educación haría mi vida mejor'

(Ghoronia, Entrevistada 4)

'Lo que necesito para una vida mejor es un trabajo. Ahora mismo me estoy presentando a algunas entrevistas'

(Ghoronia, Entrevistada 4)

'Lo que más valoro es la comida, el agua, mis hijos y mi trabajo [risas] Porque, si trabajo, puedo llenar mi estómago y la vida de mis hijos'

(Singlijan, Entrevistada 5)

'porque si tengo dinero, entonces, puedo satisfacer mis necesidades'

(Ghoronia, Entrevistada 9)

En lo que se refiere a los aspectos más complejos de la vida humana, en ambas plantaciones, se constató que estas mujeres y niñas también consideraban importantes para su bienestar factores como ser feliz, tener un buen estilo de vida o tener tiempo libre.

'Quiero progresar y tener una vida mejor [...] Pediría a Dios una buena vida para mí y para mis hijos'

(Ghoronia, Entrevistada 3)

'Quiero que mis padres vivan felices, que mis amigos sean felices y ser feliz yo también'

(Ghoronia, Entrevistada 4)

'Me gustaría que la vida de mis hijos fuese... no como la mía. Debería darles una buena educación y también tiempo para que hagan lo que quieran y... ¿Qué puedo decir? Simplemente no como mi vida.'

(Singlijan, Entrevistada 9, adolescente)

4.1.2. Capacidades limitadas y expandidas en relación al saneamiento

En Ghoronia, donde las mujeres y niñas no tenían acceso a instalaciones de saneamiento ni habían recibido educación en higiene, se analizó cómo esos aspectos estaban afectando a sus capacidades y, por tanto, a su calidad de vida.

Por otro lado, en Singlijan, se identificaron las capacidades que se habían expandido a raíz del Swachh Cha Bagan Programme, tanto las adquiridas gracias a tener instalaciones, como las expandidas por adquirir prácticas más higiénicas como consecuencia de los programas de educación.

a) Bienestar físico

Los discursos de las mujeres y niñas de Ghoronia revelaron que la falta de saneamiento estaba causando diversos tipos de enfermedades gastrointestinales, evidenciando la privación de una capacidad básica como es ser capaz de vivir una vida saludable y, por tanto, una limitación del bienestar físico.

'Como el medio ambiente no está limpio, contraemos enfermedades'

(Ghoronia, Entrevistada 1, adolescente)

'Nuestra salud mejoraría si los alrededores estuviesen limpios'

(Ghoronia, Entrevistada 6)

Por el contrario, en Singlijan, las intervenciones demostraron haber contribuido a expandir esta capacidad, producto de unas prácticas de defecación adecuadas y un manejo del agua más seguro, así como una mejor higiene personal. En efecto, el acceso a instalaciones de saneamiento adecuadas y unas prácticas más higiénicas resultaron en un medio ambiente más limpio que, a su vez, llevó a una mejora de la salud y de su bienestar físico. Las mujeres percibían que, tras las intervenciones, la incidencia de enfermedades vinculadas a un saneamiento deficiente y las transmitidas por el agua se había reducido considerablemente, y que un mejor manejo de su higiene menstrual había mejorado también su salud reproductiva, permitiéndoles lograr el funcionamiento valioso estar sana.

'Ahora ya no caemos enfermos. Antes solíamos tener muchos picores en la piel'

(Singlijan, Entrevistada 4)

'Ahora todo el mundo tiene letrinas en casa. Nuestros alrededores están limpios. Las enfermedades se han reducido debido a la limpieza [...] y estamos libres de afecciones dañinas'

(Singlijan, Entrevistada 7)

'He aprendido muchas cosas en las reuniones como, por ejemplo, a lavarme las manos, que tenemos que beber agua filtrada y hervida... Siguiendo estos consejos, los niños no están contrayendo tantas enfermedades'

(Singlijan, Entrevistada 2)

'Y también sé ahora que, si alguien está usando trapos en lugar de compresas, entonces los tiene que lavar adecuadamente con detergente y secarlos al sol, no a la sombra'

(Singlijan, Entrevistada 8, adolescente)

b) Bienestar psicológico y social

La salud es una capacidad básica que actúa como recurso para otras capacidades como la generación de ingresos y la educación, y su ausencia se refleja en fracasos como la incapacidad de ser productiva y ganar dinero o la incapacidad de recibir educación. Efectivamente, para las mujeres y niñas de Ghoronia, estar enfermas significaba no poder acudir a la escuela o a su lugar de trabajo y no ser pagadas. Sin embargo, en Singlijan, estar libres de enfermedad potencialmente ofrecía a las mujeres y niñas oportunidades productivas y educativas.

'Cuando estoy enferma no voy a trabajar (...) No, si no trabajo no me pagan... ¿Por qué nos iban a pagar si no vamos a trabajar?'

(Ghoronia, Entrevistada 6)

'Cuido a mi madre cuando se pone enferma. Si la ingresan en el hospital no voy a la escuela... hago todas las tareas del hogar y luego voy al hospital'

(Ghoronia, Entrevistada 1, adolescente)

En el contexto de las plantaciones, la falta de instalaciones para las actividades de saneamiento significa, para las Tribus del té, el no tener otra opción que defecar al aire libre, con la consiguiente exposición al público y a los ataques de animales.

En el caso de Ghoronia, esto demostró acarrear importantes consecuencias negativas para el bienestar psicológico y social de la población femenina. La ausencia de letrinas estaba privando a estas mujeres de la capacidad de tener una esfera privada para defecar, orinar o gestionar su menstruación. Como revelaron las entrevistas, esa falta de privacidad, por un lado, tenía serias repercusiones sobre su capacidad de sentir autoestima, dignidad y seguridad. La vergüenza y el miedo a ser víctimas de violencia fueron aspectos muy repetidos en sus discursos. Por otro lado, también limitaba su capacidad de gestionar su tiempo libremente, ya que tenían que planear sus actividades y hábitos diarios en función del momento más conveniente para hacer sus necesidades y, además, debían andar largas distancias para encontrar un espacio escondido donde no ser vistas.

'No tenemos letrinas en casa, así que vamos al campo muy pronto por la mañana. ¿Cuándo si no? La gente nos puede ver mientras hacemos nuestras necesidades y nos sentimos avergonzadas'

(Ghoronia, Entrevistada 6)

'Me da vergüenza y miedo ir al campo para defecar (...) Está bastante lejos'

(Ghoronia, Entrevistada 7)

'Es complicado cuando viene algún invitado. Nos da vergüenza no tener un baño si lo necesitan'

(Ghoronia, Entrevistada 4)

En Singlijan, por el contrario, tras la construcción de letrinas en sus hogares, las mujeres eran capaces de tener una esfera privada y de sentir autoestima, dignidad y seguridad. Además, no tenían ese estrés psicológico de tener que planear sus rutinas entorno a sus actividades de saneamiento, y no necesitaban caminar largas distancias para encontrar un espacio privado, resultando en mayor tiempo libre para el ocio o actividades productivas.

‘(tener una letrina) es especialmente bueno para las mujeres y niñas ... nadie puede vernos cuando hacemos nuestras necesidades’

(Singlijan, Entrevistada 1)

‘Es especialmente útil para las mujeres porque, si vamos al campo (a defecar) la gente nos mira y, en casa, estamos a salvo y seguras’

(Singlijan, Entrevistada 2)

‘(tener una letrina) Es muy útil... Cuando necesitamos ir, podemos ir fácilmente. Está cerca, no hay barrera temporal’

(Singlijan, Entrevistada 6)

4.1.3. Factores de conversión, personales y sociales, y ejercicio de las capacidades

La conversión de los recursos existentes en capacidades y funcionamientos no siempre se da, ya que existen una serie de factores que influyen en el proceso. Por ello, en el estudio, también se exploraron los factores de conversión sociales y personales existentes en ambas plantaciones, y se analizó si las capacidades que las intervenciones ofrecían se estaban poniendo en práctica.

a) Factores de conversión social

Las limitaciones sociales influyen en y restringen el bienestar. Con el estudio de los factores de conversión social se pretendía conocer en qué medida las normas sociales, las prácticas discriminatorias y los roles de género podían estar potenciando u obstaculizando el ejercicio de las capacidades y funcionamientos en las mujeres y niñas de las Tribus del té.

Los discursos de éstas evidenciaron los roles de género existentes en estas comunidades y claramente reflejaron dobles jornadas para las mujeres. En ambas plantaciones, las mujeres declararon ser las únicas responsables de las tareas reproductivas de cuidado del hogar y de las personas, además de sus obligaciones productivas y educativas.

‘Hago todas las tareas ... como cocinar, lavar la ropa, los cacharros, voy a las plantaciones a trabajar (...) mi marido no coopera’

(Ghoronia, Entrevistada 2)

'Hago todas las tareas del hogar como cocinar, barrer, lavar la ropa... [¿Por qué no te ayudan?] Porque son todo chicos'

(Ghoronia, Entrevistada 7)

'Si, me siento mal por tener que estar trabajando todo el día pero, ¿Qué puedo hacer?'

(Ghoronia, Entrevistada 6)

'Hago todas las obligaciones de la casa. Y cocino antes de ir a trabajar'

(Singlijan, Entrevistada 6)

'Cocino pronto por la mañana antes de ir a la escuela porque mi madre y mi padre tienen que ir a trabajar. Por la noche, cocino pronto y luego estudio'

(Singlijan, Entrevistada 9, adolescente)

Este doble rol productivo y reproductivo estaba limitando su bienestar psicológico y social de varias maneras. Por un lado, les impedía alcanzar el funcionamiento valioso tener tiempo libre. Por otro lado, tener la capacidad de estar sana había demostrado ser un recurso para las capacidades recibir educación y generación de ingresos. Sin embargo, el lastre de tener la exclusiva responsabilidad de cuidar de los demás limitaba sus oportunidades de ir a trabajar y ganar dinero y de formarse. En el caso de muchas de las niñas miembros del Club de Adolescentes, pese a que el club las animaba a no abandonar los estudios, sus obligaciones en el hogar les restringían, o incluso impedían, acudir a la escuela.

'No voy a trabajar cuando mis hijos se ponen malos. Los llevo al hospital [...] No, él (su padre) no va'

(Ghoronia, Entrevistada 3)

'No pude estudiar porque mi madre estaba enferma'

(Singlijan, Entrevistada 7, adolescente)

'Este año no me he matriculado en la escuela porque mi cuñada está enferma'

(Singlijan, Entrevistada 8, adolescente)

b) Factores de conversión personal

Como se explicó anteriormente, los factores individuales pueden también afectar la conversión de recursos en capacidades y funcionamientos y, por lo tanto, las oportunidades de las personas de llevar el tipo de vida que valoran.

El factor personal más significativo resultó ser el sexo. Sin embargo, para el análisis fue considerado como un factor social ya que, en una sociedad fuertemente patriarcal como

la de las tribus del té, a cada sexo se le asignan unos roles de género bien definidos desde el nacimiento, que determinan de qué libertades pueden disfrutar los individuos.

4.2. Discusión

Los resultados del estudio demostraron que el saneamiento afecta a muchos aspectos de la vida, y que influye en algunas capacidades de manera directa, y en otras, de manera indirecta.

El caso de Ghoronia permitió corroborar la literatura: la ausencia de saneamiento adecuado priva a las mujeres y niñas de capacidades para alcanzar los funcionamientos que éstas consideran valiosos, afectando seriamente su calidad de vida, tanto a nivel físico, como psicológico y social.

Como se vio en Singlijan, el acceso a instalaciones de saneamiento adecuadas y una mayor concienciación y prácticas higiénicas -consecuencia de la educación recibida en agua, saneamiento, higiene y salud- contribuye a expandir ciertas capacidades en las mujeres y niñas y, por lo tanto, las oportunidades de realizar sus aspiraciones de bienestar.

Si comparamos ambas plantaciones, no hay duda de que las intervenciones estaban teniendo un impacto positivo en el bienestar físico, psicológico y social de las mujeres y niñas en Singlijan, y que éstas tenían una mejor calidad de vida que en Ghoronia como consecuencia del proyecto.

Sin embargo, el análisis también reveló que la población femenina de Singlijan no podía realizar todo el potencial de bienestar que ofrece el Swachh Cha Bagan Programme. Sus obligaciones de cuidado del hogar y de las personas, asociadas desde la infancia al sexo femenino, restringían el ejercicio de las capacidades derivadas del proyecto de ABITA como son ser capaz de recibir educación, ser capaz de obtener ingresos y ser capaz de tener tiempo libre; y les impedían alcanzar funcionamientos valiosos. Las normas sociales y los roles de género vigentes entre las comunidades del té estaban limitando las oportunidades reales de las mujeres y niñas de tomar decisiones y realizar elecciones que pudiesen satisfacer sus aspiraciones de una buena vida. Primero, al dictar cual es el rol de la mujer en la sociedad y, segundo, al moldear sus valores y preferencias y, por tanto, sus elecciones personales de funcionamientos.

Como se argumentaba previamente, la equidad es una preocupación central en el Enfoque de Capacidades y la justicia social se contempla como igualdad de oportunidades reales para todos los individuos. Sin embargo, a pesar de que las intervenciones proporcionaban los mismos recursos a hombres y mujeres, no estaban proporcionando las mismas oportunidades a ambos para alcanzar funcionamientos valiosos y llevar el tipo de vida que desean. En efecto, las mujeres no podían disfrutar de todas las oportunidades que ofrecía el Swachh Cha Bagan Programme y los hombres sí, lo que derivaba en menos funcionamientos valiosos alcanzados para éstas y, por tanto, peor calidad de vida.

Desde el punto de vista del enfoque de Sen, el objetivo de las intervenciones de desarrollo es mayor calidad de vida, justicia social y desarrollo humano para todos los individuos.

Por lo tanto, que las intervenciones proporcionen a todas las personas igualdad de capacidades de donde poder elegir funcionamientos valiosos es crucial para el desarrollo y bienestar de las mujeres.

El proyecto, pese a haber mejorado el bienestar de las mujeres y niñas en cierta medida, no había considerado las necesidades e intereses estratégicos de éstas. Al no tener una estrategia para abordar la desigualdad de género, falló en corregir las estructuras de poder de dominación masculina de las Tribus del té que obstaculizan que las mujeres puedan aprovechar las oportunidades que las intervenciones proporcionan, mientras los hombres podían beneficiarse plenamente.

Por el mismo motivo, las intervenciones tampoco estaban contribuyendo al empoderamiento y agencia de las mujeres para perseguir sus aspiraciones. Cómo se explicó anteriormente, el empoderamiento y agencia activa de las mujeres, resultantes de su alfabetización y generación de ingresos, tiene el potencial de rectificar las desigualdades que restringen el bienestar de éstas. Sin embargo, las normas sociales y los roles de género existentes, que derivan en la falta de oportunidades reales para las mujeres de percibir ingresos, recibir educación y tener tiempo libre, estaban restringiendo también su agencia y, por lo tanto, su potencial de producir transformaciones sociales hacia la igualdad de género.

A pesar de que los Clubs de Adolescentes es una poderosa herramienta para empoderar a las niñas al reforzar su confianza y hacer que éstas no abandonen la escuela, en muchos casos, los roles de género construidos socialmente que les imponen responsabilidades de cuidados y en el hogar, estaban restringiendo, o incluso impidiendo, sus oportunidades educativas y, por tanto, su bienestar y su agencia. Además, las estrategias usadas en estos clubs carecían de actividades de sensibilización y concienciación sobre la igualdad de género. Estos dos factores, claramente limitan el potencial de las niñas de ser agentes de cambio hacia una sociedad más justa que pudiese ofrecer las mismas oportunidades a hombres y mujeres para llevar la vida que desean.

Las futuras intervenciones en las plantaciones de té deberían rediseñarse de manera que fomenten equidad. Incorporando estrategias que corrijan las desigualdades de género, contribuirían a la igualdad de capacidades entre hombres y mujeres y a la justicia social para estas últimas.

5. CONCLUSIONES

La ausencia de saneamiento y prácticas higiénicas adecuadas afecta a muchos aspectos de las vidas de las mujeres y niñas, impidiéndoles alcanzar sus aspiraciones y limitando sus oportunidades de llevar la vida que tienen razón para valorar. En este sentido, los proyectos de agua, saneamiento e higiene tienen un enorme potencial para producir un impacto positivo real en la calidad de vida de estas mujeres y sus familias.

Sin embargo, como el análisis de las intervenciones de ABITA sugiere, el tener acceso a instalaciones mejoradas de saneamiento y a una mayor concienciación y prácticas higiénicas no se traduce necesariamente en alcanzar su potencial de bienestar, debido a factores personales y sociales que influyen en la conversión de recursos en capacidades y funcionamientos. En efecto, el Swachh Cha Bagan Programme no consiguió mejorar el bienestar de las mujeres tanto como el de los hombres. Debido a las estructuras de poder de dominación masculina, las mujeres no podían aprovechar todas las oportunidades que las intervenciones proporcionan, mientras los hombres podían beneficiarse plenamente.

Cualquier proyecto de desarrollo en el que exista discriminación de algún sector de la población, estará incompleto y no contribuirá adecuadamente al desarrollo. En esta línea, la desigualdad de género es una barrera para el desarrollo y debería ser abordada en cualquier intervención de desarrollo.

Por ello, es fundamental que los proyectos de WASH integren la perspectiva de género de principio a fin en todas sus acciones, en todas las etapas del ciclo del proyecto. En este sentido, los programas de agua, saneamiento e higiene pueden tener un gran impacto en la igualdad de género y cambiar el estatus de las mujeres y niñas, siempre y cuando consideren los intereses estratégicos de éstas y reten los roles de género y las normas sociales. Para ello, es crucial que las intervenciones de WASH consideren su impacto en la condición y posición de las mujeres y los hombres, y en la relación entre ellos; y sean ajustados para promover justicia. Se hace pues indispensable incorporar estrategias que aborden las causas subyacentes de las desigualdades entre hombres y mujeres para, así, poder expandir las capacidades de todos los individuos por igual.

Desde el punto de vista del desarrollo humano, el fin del desarrollo son los seres humanos y su florecimiento. Sin embargo, en muchos casos, y probablemente debido a los plazos y a las exigencias de la justificación, las organizaciones adoptan un enfoque demasiado tecnocrático con respecto a sus proyectos y se centran más en indicadores medibles de acceso a bienes y servicios, que en el impacto real que sus intervenciones tienen en la vida de las personas. Los proyectos de WASH aspiran a mejorar el bienestar de las personas. Sin embargo, el acceso a un saneamiento mejorado es sólo parte del proceso para lograr bienestar, y no debería ser confundido con el bienestar mismo. Atendiendo a la idea de bienestar de los individuos, las organizaciones de desarrollo pueden maximizar su contribución al desarrollo y a la calidad de vida de las personas, especialmente de las mujeres y niñas. Es por ello que las intervenciones deberían adecuarse al contexto cultural y a la idea de bienestar de las comunidades, por lo que se hace necesario un estudio de base de las necesidades e intereses de los diferentes grupos, en especial de las mujeres. Además, si se pretende que éstas sean protagonistas de su propio desarrollo, se hace imprescindible su participación en todo el proceso, desde el diagnóstico, hasta la evaluación del impacto de los proyectos de agua, saneamiento e higiene en sus vidas.

5.1. Recomendaciones

En esta sección se presentan una serie de sugerencias para el diseño de futuras estrategias de WASH a fin de mejorar su contribución al desarrollo y al bienestar de las personas,

especialmente de mujeres y niñas:

A. Los proyectos de WASH deberían aspirar a mejorar el bienestar de las personas. Para ello:

- Las intervenciones deberían adecuarse al contexto cultural y a la idea de bienestar de las comunidades, por lo que es necesario un estudio de base de las necesidades e intereses de los diferentes grupos.
- La evaluación de las intervenciones debería combinar indicadores medibles de acceso a agua y saneamiento, con la evaluación del impacto del proyecto en el bienestar de las personas; usando indicadores de impacto tanto cuantitativos como cualitativos.

B. Las intervenciones de WASH deberían incorporar estrategias para abordar las desigualdades de género en todas las etapas del ciclo del Proyecto. En este sentido:

- En la fase de planificación, considerar el impacto en la condición y posición de las mujeres y los hombres, llevando a cabo una evaluación de las cuestiones de género para recoger datos desagregados por sexo acerca de los diferentes roles de hombres y mujeres, las relaciones de poder entre ellos y sus diferentes necesidades e intereses.
- Incorporar estrategias para hacer frente a las causas subyacentes de la desigualdad:

Facilitando actividades de discusión en la comunidad para profundizar su comprensión acerca de los derechos de las mujeres, de las dinámicas de poder y de la desigual división del trabajo, asegurando que se escuchen las voces de las mujeres.

Involucrando a hombres y mujeres en formaciones, talleres y actividades de sensibilización en cuestiones de género.

Apoyando a la comunidad para alcanzar cambios positivos hacia la igualdad de género.

- Incorporar estrategias que promuevan la agencia y el empoderamiento de las mujeres para corregir las desigualdades de género existentes y las estructuras discriminatorias:

Creando un ambiente propicio que aumente sus oportunidades educativas y de generación de ingresos para las mujeres.

Proporcionando formación y apoyo a las mujeres y niñas para desarrollar habilidades de liderazgo.

- En la fase de evaluación, evaluar el impacto que el proyecto ha tenido en los roles de género y las estructuras de poder, y si se han cubierto las necesidades e intereses de hombres y mujeres

BIBLIOGRAFÍA

ABITA zone-1 (2016) Water Sanitation & Hygiene Programme. Swachh Cha Bagan

ALKIRE, Sabina and DENEULIN, Séverine (2009) "The Human Development and Capability Approach" in *An Introduction to the Human Development and Capability Approach. Freedom and Agency*. London, Earthscan.

BBC (2017) What is India's caste system? <http://www.bbc.com/news/world-asia-india-35650616> [fecha de consulta: 09/04/17]

Census (2011) Dibrugarh District: Census 2011 data <http://www.census2011.co.in/census/district/149-dibrugarh.html> [fecha de consulta: 28/12/16]

Centre for Workers' Management (2015) *Brewing Misery. Condition of Working Families in Tea Plantations in West Bengal and Kerala* <http://www.laborrights.org/sites/default/files/publications/Brewing%20Misery%20-%20A%20report%20on%20tea%20plantations%20in%20WB.pdf> [fecha de consulta: 28/12/16]

FUKUDA-PARR, Sakiko (2003) "The Human Development Paradigm: Operationalizing Sen's ideas on Capabilities" in *Feminist Economics*, 9:2-3, pp. 301-317.

GOGOI, Diganta and HANDIQUE, Madhumita (2014) "Girl Child Education among Tea Tribes: A Case Study of Rajgarh Tea Estate of Dibrugarh District of Assam" in *Vidyawarta*, Vol. 5, Issue 8.

GOGOI, Subhashish (2014) "Status of water supply, Sanitation and Hygiene practices among the Tea Garden population of Assam. A case study in Barbaruah and Jamira Tea Estates of Dibrugarh District, India" in *International Research Journal of Social Sciences*, Vol. 3(12), pp. 46-53.

Government of India (2015) *Constitution of India*. <https://india.gov.in/my-government/constitution-india/constitution-india-full-text> [fecha de consulta: 09/04/17]

HASNEEM, N. (no date) *Tribes and caste* <http://nsdl.niscair.res.in/jspui/bitstream/123456789/518/1/12.2PDFTribeandCaste.pdf> [fecha de consulta: 16/05/17]

HAZARIKA, Kakali (2012) "Tea Tribes are lagging behind in the Process of Urbanization: A Study on Selected Tea Gardens of Jorhat District, Assam" in *International Journal on Trends in Economics Management and Technology*, Vol. I, Issue 6.

Joint Monitoring Programme (JMP) WHO/UNICEF (2015) *Data and estimates* <http://www.wssinfo.org/data-estimates/> [fecha de consulta: 21/12/16]

KASHEM, Abul (2015) Health and Sanitation Behaviour of the Tea Garden Labourers: Crises and Deprivation https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2560822 [fecha de consulta: 28/12/16]

MARA, Duncan, LANE, Jon, SCOTT, Beth and TROUBA, David (2010) "Sanitation and Health" in *PLoS Med*, 7(11). <http://journals.plos.org/plosmedicine/article?id=10.1371/journal.pmed.1000363> [fecha de consulta: 10/12/16]

MEHTA, Lyla (2014) "Water and Human development" in *World Development*, Vol. 59, pp. 59–69.

ROBEYNS, Ingrid (2003 a) "Sen's Capability Approach and gender inequality: selecting relevant capabilities" in *Feminist Economics* 9(2-3), pp. 61-92.

ROBEYNS, Ingrid (2003 b) *The Capability Approach: An Interdisciplinary Introduction*. https://www.researchgate.net/publication/228867656_The_capability_approach_an_interdisciplinary_introduction [fecha de consulta: 21/12/16]

ROBEYNS, Ingrid (2005) "The Capability Approach: a theoretical survey" in *Journal of Human Development*, 6:1, pp. 93-117.

ROMA, Elisa and PUGH, Isabelle (2012) *Toilets for Health*. London School of Hygiene and Tropical Medicine

SHASTRI, Andrey (2014) "Gender Inequality and Women Discrimination" in *Journal of Humanities and Social Science (IOSR-JHSS)*, Volume 19, Issue 11, Ver. VII, pp. 27-30.

SEN, Amartya (1999) *Development as freedom*. Oxford, Oxford University Press.

STRUNZ, Eric, ADDISS, David, STOCKS, Meredith, OGDEN, Stephanie, UTZINGER, Jürg and FREEMAN, Matthew (2014) "Water, Sanitation, Hygiene, and Soil-Transmitted Helminth Infections. A Systematic Review and Meta-Analysis" in *PLoS Med*. 11(3).

Tea Board of India (2016) *Plantations Labour Act 1951* http://www.teaboard.gov.in/pdf/policy/Plantations%20Labour%20Act_amended.pdf [fecha de consulta: 21/12/16]

The Eastern Today, (2016a) ABITA implements social welfare programs in Assam with its decade old partner UNICEF part I <http://www.eastern-today.com/entries/op-ed/-abita-implements-social-welfare-programs-in-assam-with-its-decade-old-partner-unicef> [fecha de consulta: 28/12/16]

The Eastern Today, (2016b) ABITA implements social welfare programs in Assam with its

decade old partner UNICEF part II <http://www.eastern-today.com/entries/op-ed/blog-post-67> [fecha de consulta: 28/12/16]

UNDP (2017) Human Development Report 2016 <http://hdr.undp.org/en> [fecha de consulta: 15/05/17]

WaterAid (2016) Caught Short- How a lack of toilets and clean water contributes to malnutrition

<http://www.wateraid.org/what-we-do/our-approach/research-and-publications/view-publication?id=3622f9e3-33b2-4da3-99f5-227d10e38d5b>

[fecha de consulta: 03/12/16]

WaterAid (2015) It's No Joke: The State of the World's Toilets 2015

<http://www.wateraid.org/what-we-do/our-approach/research-and-publications/view-publication?id=c8e9d0b5-3384-4483-beff-a8efef8f342a> [fecha de consulta: 03/12/16]



Hacia la gestión integrada y gobernabilidad del agua. El caso de la microcuenca del río Paquizhapa, sur de Ecuador.

Cartuche Paqui Alonso¹ y Cartuche Pachi David²

1. Universidad de València y University of Geneva.

2. Universidad Técnica de Machala.

RESUMEN

En Ecuador, la constitución reconoce el Derecho Humano al agua, los derechos de la naturaleza, el manejo exclusivo público y comunitario y su no privatización. La ley de Recursos Hídricos Usos y Aprovechamiento del agua, garantiza el Derecho Humano al agua, donde todas personas dispongan de agua limpia, suficiente, salubre, aceptable, accesible para uso personal y doméstico en condiciones de cantidad, calidad, continuidad y cobertura, postulados totalmente alineados con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 5, “Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos”; puesto que en su primera meta plantea De aquí a 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos.

En este contexto, en Ecuador, los sistemas comunitarios para el manejo del agua, están plenamente reconocidos y apegados al marco jurídico del país, de ahí la importancia de fortalecer organizaciones locales para la gestión del agua mediante la mejora de sus capacidades de organización y operación.

En Ecuador 6.727 sistemas comunitarios de acueducto proveen agua al 24% de la población (3,3 millones), aprovisionando con 43.500 m³ de agua por persona al año (2,5 veces mayor al promedio mundial, García 2010), lo que indica claramente que en el país y especialmente en zonas rurales y periféricas el problema no es la ausencia de agua, sino una crisis de gobernabilidad.

Ante esta realidad y por la importancia que juegan los sistemas comunitarios de acueductos en la dotación de agua, se realizó el estudio en la microcuenca del río Paquizhapa (12.000 ha), en el sur de Ecuador, con el propósito de plantear estrategias de gestión integral para alcanzar unas efectivas gobernanza y gobernabilidad teniendo en cuenta los postulados de cuenca fluvial y los principios de la nueva cultura del agua.

1. INTRODUCCIÓN

El agua es un recurso natural imprescindible para el desarrollo social y económico de los pueblos. El 75% de la Tierra está cubierto por agua de la cual únicamente el 2,5% es dulce, distribuida en 70% hielo, 30% agua subterránea sin acceso, dejando menos de un 1% de agua dulce para consumo humano.

Según Manco (2012), en América Latina y el Caribe 77 millones de habitantes (26 millones en zonas urbanas y 51 millones en zonas rurales) carecen de acceso adecuado al agua potable. Más de 130 millones de personas en América Latina (37 millones en zonas urbanas y 66 millones en zonas rurales) carecen de saneamiento en sus hogares. Solo uno de cada seis latinoamericanos cuenta con redes de saneamiento adecuados. Menos del 14% de las aguas residuales son tratadas, el resto se descarga al ambiente si ningún tratamiento. Según los Ministros de Salud y Medio Ambiente de las Américas, 2002, citados en www.censat.org, solamente las enfermedades diarreicas ocasionan 153.000 muertes/año en América Latina, 85% de las cuales se reportan en niños menores de 5 años.

La gestión del agua en Sudamérica es altamente conflictiva, pues su manejo está concentrado a nivel institucional, donde las autoridades, mayoritariamente son grupos económi-

cos de poder, generalmente grandes terratenientes que usan grandes cantidades de agua para el regadío de campos de cultivo y ganadería; de manera que el uso y manejo del agua queda concentrado en manos de muy pocos. Además la gestión del agua en la mayoría de casos se encuentra sectorizada y ciertos países ya la han privatizado como en caso de Chile (mercados del agua). En este entorno se presentan intereses políticos y económicos que buscan hacer del agua un objeto de transacción comercial concentrando su poder en este recurso que está pasando de ser un bien público y un derecho universal a ser un recurso natural manejado de forma privatizada, usado como bien comercial.

En la mayoría de países, y Ecuador no es la excepción, permanentemente se puede evidenciar que los sectores sociales marginados, en muy escasas ocasiones tienen espacios para participar y proponer acciones encaminadas a un manejo comunitario, responsable y sostenible del agua. Existe una alta demanda del agua provocada por el acelerado crecimiento de la población, especialmente en las ciudades, alta cantidad de tierras para riego, expansión de actividades industriales.

En Ecuador la gestión de agua, desde 2008 se vincula a las nuevas políticas y leyes que plantean mecanismos de cogestión en donde la inclusión, la participación social y el derecho a los servicios básicos, se garantizan. En la Constitución del Ecuador (2008), se reconoce el derecho de las comunidades, pueblos y nacionalidades ancestrales a usar, administrar y beneficiarse de los recursos naturales renovables existentes en sus tierras, siendo el agua uno de ellos, además promueven políticas sociales para la administración del agua reconociendo y garantizando a las organizaciones comunitarias de agua, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.

La misma constitución garantiza que la gestión del agua será sólo pública y comunitaria, con lo cual serán reconocidas y fortalecidas las iniciativas comunitarias en torno a la gestión del agua y la prestación de los servicios públicos. Además, gracias al incentivo de alianzas entre lo público y comunitario para la prestación de servicios; estos aspectos actualmente vienen a constituir oportunidades reales en donde la presencia de iniciativas comunitarias y metodologías alternativas para alcanzar la cogestión de los recursos hídricos, es todavía escasa.

En la microcuenca Paquizhapa (sur de Ecuador), se presentan problemas en la gestión, planificación integral y acceso al agua, ausencia de saneamiento ambiental, conflictos socio-ambientales, desconocimiento de las normativas que regulan el uso de los recursos hídricos, escasa o nula participación de actores locales en la gestión y la toma de decisiones, infraestructura y suministro de agua deficiente y ausencia de políticas claras con respecto a tarifas, entre otros.

En este marco, la gestión del agua ha de enfocarse bajo criterios de gestión integrada y ecosistémica. El propósito final es (1) presentar y poner en consideración estrategias y alternativas locales innovadoras que funcionen, (2) sensibilizar a la sociedad en la recuperación de los valores, la cultura, la corresponsabilidad y el cuidado del patrimonio natural de los territorios para mejorar el bienestar de todos, lo que marcaría un hilo conductor para alcanzar una nueva gobernanza y gobernabilidad hídrica.

1.1. Aspectos metodológicos

El estudio fue realizado en la Microcuenca del río Paquizhapa, sur del Ecuador donde se ubican las comunidades de Gurudel, Tambopamba, Oñakapak, Tuncarta, Shadanpampa, Bahín-Turukachi y Baber, localizadas dentro de la parroquia Urdaneta y el área oriental de la parroquia Saraguro. Estas comunidades se establecen dentro del área de Reserva de Biósfera Podocarpus el Cóndor, constituyendo un área frágil y de alta importancia ambiental y social.

La investigación abordó una primera fase que consistió en la elaboración del estado del arte mediante la revisión bibliográfica e investigación sobre experiencias exitosas en gestión comunitaria del agua en territorios con similitudes sociales y naturales. Esta información permitiría conocer las estrategias, modelos implementados y resultados logrados lo que marcaría la pauta para extrapolar aquellas experiencias exitosas para la microcuenca.

La siguiente fase, parte de un diagnóstico donde se obtiene información a nivel de país relacionada a la situación del agua. Situación análoga se efectúa para el cantón Saraguro. A nivel de microcuenca se realizó una completa caracterización donde se tocan aspectos socio-organizacionales, ambientales y económico-productivos vinculados con ciclo integral del agua.

La fase final consistió en la formulación de estrategias para el manejo integral del agua en la microcuenca. Del estado del arte se obtuvo información sobre las metodologías, estrategias, modelos y mecanismos exitosos implementados en varias regiones. El planteamiento de estrategias aborda ejes orientados con la organización de los actores, la gestión de la demanda, ordenación del territorio, gestión de ecosistemas acuáticos y de la cooperación, trabajados bajo un enfoque de cuenca fluvial y de la nueva cultura del agua.

1.2. La situación en Ecuador

Ecuador dispone de 43.500 m³ de agua por persona al año (2,5 veces superior al promedio mundial), sin embargo es el país con más retraso en la región andina en cuanto a cobertura de servicios de agua y alcantarillado, García (2010). Según el Instituto Nacional de estadística y censos, INEC (2012), el 76,51% de los hogares a nivel nacional tiene acceso al servicio de agua potable, siendo el área urbana la que más acceso tiene con un 92,7% de los hogares.

<i>País</i>	<i>Cobertura de agua potable</i>			<i>Cobertura de alcantarillado</i>		
	<i>Total</i>	<i>Urbana</i>	<i>Rural</i>	<i>Total</i>	<i>Urbana</i>	<i>Rural</i>
<i>Bolivia</i>	73,5	93,1	44	63,5	82,3	35,3
<i>Colombia</i>	90,6	98	73	83,4	97	51
<i>Ecuador</i>	70,3	81,5	51,4	58	70,5	37
<i>Perú</i>	75,4	86,8	50,6	73,7	89,5	39,5

Más del 28% de la población ecuatoriana carece de acceso a agua por red pública y más del 22% no tiene una instalación de saneamiento adecuado (alcantarillado o pozo séptico). Más de cuatro millones de personas se proveen de agua a través de pozos, ríos, vertientes, carros repartidores y agua lluvia. El problema más grave de acceso al agua se encuentra en las áreas rurales y barrios marginales.

En Ecuador solo 5 de cada 100 litros de aguas son tratadas antes de ser vertidos a los ríos y de los 218 Ayuntamientos que existen, solo 3 depuran su agua antes de verter a los ríos, García (2010). Como caso concreto en Guayaquil (Servicios de agua y alcantarillado privatizados), se arroja 350 m³ diarios de aguas residuales al río Guayas.

En cuanto al consumo de agua potable los datos del Instituto Nacional de estadística y censos INEC (2012), reportan que el área urbana consume 26,89 m³, mientras los del área rural consumen 27,99 m³ de agua por mes. Con respecto a la calidad del agua, los datos del INEC (2012,), señalan que este parámetro tiene una calificación de 3,5/5 a nivel nacional. Cuenca es la ciudad con la mejor calidad de agua potable con una calificación de 4,63, según la percepción de sus hogares.

En cuanto a la gestión del agua y para efectos de mejorar la gestión del agua, la inclusión y la participación social, se ha creado la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA), como una entidad de derecho público adscrita a la Presidencia de la República. Esta Secretaría tiene el deber de liderar y conducir la gestión de los recursos hídricos de forma integrada y sustentable en los ámbitos de cuencas, subcuencas, microcuencas o demarcaciones hidrográficas e hidrogeológicas de acuerdo a la normativa vigente.

2. LA SITUACIÓN EN SARAGURO

El cantón de Saraguro se encuentra ubicado al norte de la provincia de Loja y su cabecera cantonal se halla a 2.525 msnm. Respecto al agua potable, según el Censo de Población y vivienda de (2010), el acceso a agua entubada por red pública corresponde al 52,8%; mientras que el porcentaje de viviendas sin alcantarillado en Saraguro es del 78%, con lo cual se deduce que el saneamiento ambiental en el territorio es muy preocupante.

2.1. La microcuenca del río Paquizhapa

La microcuenca del río Paquizhapa se ubica al sur del Ecuador, al norte de la provincia de Loja, en el cantón Saraguro, cubre una extensión de 12.258,77 hectáreas.

Hidrográficamente se encuentra ubicada dentro de la cuenca del río Jubones, territorio que posee una superficie de 436.170 ha siendo la sexta cuenca más grande de la vertiente Occidental y la doceava a nivel nacional. Existe un clima frío durante casi todo el año, con temperaturas que oscilan entre los 12°C y 15°C, durante el día, llegando en la noche hasta los 2°C a 3°C. Predomina una topografía irregular de pendientes y medianas planicies.

Esta microcuenca abastece de agua para consumo y riego de manera directa a una población de 7.150 habitantes y de manera indirecta a una población de unas 138.212 personas aproximadamente (Cantones de la provincia del Oro) de la cuenca baja del Jubones.

En cuanto a la cobertura vegetal, el mayor porcentaje de área se encuentra cubierto por páramos, aunque también hay gran abundancia de pastos, bosques y el resto de superficie cubierto por cultivos de maíz, vegetación arbustiva y cultivos de ciclo corto. La situación actual indica que en la microcuenca las intervenciones humanas (incendios, tala, pastoreo, agricultura), constituyen la amenaza principal para la destrucción de la cobertura vegetal provocando cambios en el uso del suelo.

El páramo tiene una extensión de 3.401,94 ha, en donde se originan humedales y sistemas lacustres, ecosistemas muy importantes en el almacenamiento y regulación hídrica. Sus vertientes de agua dan origen a la red hídrica de la cuenca del Río Jubones y consecuentemente al aprovisionamiento de agua consumo humano para las poblaciones cuenca abajo y son proveedores de agua para al menos 3 grandes sistemas de riego.

2.2. Concesiones mineras

En la microcuenca existen cuatro concesiones mineras, aunque hay otras fuera de ella y además hay posibilidad de que se produzcan más intervenciones; lo que representa un riesgo potencial para el territorio y de manera especial para el ecosistema páramo andino.

La amenaza de explotación minera en la microcuenca es real y puede causar graves impactos ambientales, más aun teniendo en cuenta que las concesiones se localizan en zonas de páramo y bosque natural.

La actividad minera amenaza con la deforestación que no sólo afectará el hábitat de cientos de especies, sino también al mantenimiento de un flujo constante de agua desde los bosques y páramos hacia los demás ecosistemas y centros poblados. Las amenazas por el alto consumo de agua que requiere la industria minera reducirían la capa freática (agua subterránea) en zonas relacionadas con esta actividad, llegando a secar pozos de agua y manantiales. El agua terminaría contaminada con materiales tóxicos que pueden continuar durante cientos y miles de años. La alteración y contaminación del ciclo hidrológico tiene efectos muy graves que afectan a los ecosistemas cercanos, de manera especialmente agravada a los bosques, páramos y a la población.

2.3. Condiciones socioeconómicas

La población total es de unas 1.430 familias aproximadamente, que corresponde a unos 7.150 habitantes. La comunidad Bahín Turukachi la que más población presenta con 1.650 personas distribuidas en 330 familias.

Según SIISE (2013), la pobreza rural llegaría al 39,40%, en cuyos hogares el consumo per cápita está por debajo del umbral de la pobreza (equivalente monetario del costo de una canasta básica de bienes y servicios por persona por período de tiempo, generalmente, quincena o mes).

Hasta finalizar la década de 1940, la economía de los Saraguros se basaba en la comercialización, intercambio y trueque de productos agropecuarios y agrícolas, para lo cual debían caminar largos trayectos. En la actualidad la economía familiar en su gran mayoría se sustenta en el minifundio, en donde la chacra andina y la crianza de animales menores, predomina en el territorio.

La práctica de la ganadería a pequeña escala está ampliamente difundida: sus habitantes se dedican a la crianza de animales especialmente bovinos aunque también equinos, ovinos, caprinos, porcinos, cobayos y gallinas, los cuales sirven para el consumo familiar y venta, en caso de excedente. Otro sector de la población se dedica a elaborar productos artesanales, (vestimenta Saraguro, tejidos de lana y mullo, etc.).

En los últimos 5 años, el turismo comunitario ha adquirido un crecimiento notable en el cual algunas familias se han insertado en esta iniciativa realizando importantes inversiones de capital. Esta iniciativa constituye una fuente de ingresos económicos especialmente visto como empleo indirecto ya que se necesitan de prestadores de servicios turísticos.

2.4. Acceso al agua y saneamiento

La situación actual indica que solo una comunidad cuenta con acceso a agua clorada (1.500 habitantes), lo que constata que la cobertura de servicios en las ciudades/cabezas cantonales es superior a la cobertura en las áreas rurales, lo que hace que en la microcuenca como en muchos otros lugares no se cumpla con el Derecho Humano al agua (Constitución Art. 12).

Ante esta situación las familias se abastecen de agua mediante una tubería desde las vertientes y zonas de recarga hídrica en donde existen tanques de captación. El agua llega a los surtidores de los domicilios donde debe ser hervida para su consumo, práctica que solo un porcentaje muy reducido de la población realiza.

La infraestructura para la captación, conducción, almacenamiento y distribución, se encuentra en malas condiciones y en casos esporádicos las comunidades organizan trabajos de mejoramiento y mantenimiento de los sistemas.

En los sistemas comunitarios de agua el problema se presenta principalmente en las zonas de captación y recarga de hídrica en donde se encuentran animales (pastoreo) alrededor de fuentes y captaciones de agua. Producto de aquello, los residuos orgánicos de los animales y por sedimentación son conducidos a los tanques de captación provocando contaminación orgánica, cambiando las características físicas y químicas del agua.

En cuanto al saneamiento, el 100% de la población carece de sistemas de alcantarillado y red de saneamiento. Un 90% de las familias cuentan con letrinas y pozos sépticos. Estas condiciones de insalubridad generan un problema serio de salud pública.

2.5. La organización para la gestión del agua

Todas las comunidades cuentan con un Comité de agua, que, de cierta manera, más con debilidades que con fortalezas, realizan el trabajo de mantenimiento y operación de los sistemas para consumo y riego. Estas comisiones que la componen en promedio dos personas, en muy pocas ocasiones reciben un reconocimiento mensual o un salario por su servicio, este aspecto genera que no se dediquen 100% a su trabajo encomendado con lo cual la administración del agua carece de un sistema de gestión responsable que asegure la calidad del servicio.

Cabe la pena hacer mención especial a la baja participación de mujeres en espacios de dirección y gestión de los Comités de agua y en otras formas de organización comunitaria

que carecen de políticas y metodologías que promueva la participación efectiva de la mujer, en condiciones de igualdad de oportunidades.

En general cerca de un 80% de los puestos de dirección de los Gobiernos Comunitarios son asumidos por hombres, perpetuando y consolidando la discriminación hacia la mujer.

Por lo tanto, se deben realizar los esfuerzos necesarios para cambiar esta realidad, pues la meta es proponer estrategias enmarcadas bajo los postulados de una nueva cultura del agua, postulado que promueve el enfoque de género y la igualdad de oportunidades.

En cuanto a las tarifas del agua, a diferencia del sector urbano, en la mayoría de comunidades de la microcuenca no se establecen tarifas, situación que tiene pro y contras. Este sistema de no cobro por el consumo de agua se debe al sistema ancestral de manejo del agua, toda vez que los trabajos de mantenimiento y cuidado fueron totalmente de carácter comunitario bajo criterios de la solidaridad y reciprocidad. Sin embargo, en la actualidad se presentan problemas de desabastecimiento de agua, en gran medida generada por la falta de conciencia de ahorro, por las actividades antropogénicas que contaminan y destruyen cuerpos de agua y efectos de cambio climático.

Por ello algunas comunidades han optado por llegar a acuerdos estableciendo un valor monetario simbólico por el consumo de agua. De las siete comunidades, cuatro tienen establecido sistemas de cobro por consumo de agua. En algunos casos, las tarifas se pagan por consumo mensual/m³ y en otros un pago mensual independientemente del consumo.

Comunidad	Tarifa/Tipo	Observaciones
Oñapakak	\$ 0,13m ³	Se encuentra en organización y planificación.
Tambopamba	No paga	
Tuncarta	1\$/mes	No se establece una tarifa por m ³ . Solo es un pago mensual.
Shadapamba	No paga	
Bahín-Turukachi	No paga	No se establece una tarifa por m ³ .
Gurudel	\$ 1,16m ³	
Baber	1\$/mes	

Pago de tarifas por consumo de agua. Fuente: Elaboración propia

3. ANÁLISIS SOBRE LA GESTIÓN DE AGUA EN LA MICROCUENCA

El análisis DAFO es una herramienta metodológica que nos ha permitido conocer el estado de situación organizacional a nivel comunitario, enfatizando en la gestión del agua, además de definir una línea base que ha permitido plantear estrategias orientadas a fortalecer el sistema de organización y gestión comunitaria para una eficiente administración del agua. Tanto las fortalezas como debilidades son aspectos analizados al interior de las organizaciones comunitarias, de esta manera es posible actuar directamente sobre ellas, mientras que las oportunidades y las amenazas son externas, por lo que en general resulta difícil lograr modificarlas.

Las principales fortalezas identificadas están relacionadas con la presencia de organizaciones de base como los cabildos y los Comités de agua que responden a un sistema milenario de organización en donde prevalecen los criterios de solidaridad y reciprocidad. Además también se destacan aspectos como la voluntad y conciencia ambiental de la población.

Con respecto a las oportunidades se han identificado las instituciones de desarrollo privadas y públicas de carácter local, nacional e internacional. Organismos como la SENAGUA reconoce a los sistemas comunitarios como mecanismo válido de gestión del agua, lo que garantiza el establecimiento de nuevos mecanismos comunitarios para la gestión, además de su fortalecimiento y la articulación de tareas con estos organismos estatales.

Además cabe destacar que en los últimos tres años este organismo nacional ha entrado en una fase de descentralización de sus competencias generándose con ello oportunidades para que los sistemas comunitarios de agua logren coordinar acciones conjuntas con eficiencia administrativa y técnica.

Otros actores como el Consorcio de Municipios de la cuenca del río Jubones y el Gobierno Local de Saraguro, quienes centran su trabajo en la gestión integrada de los recursos hídricos y la prestación de servicios de agua potable y saneamiento, se constituyen como actores estratégicos en la cooperación técnica y financiera.

La microcuenca al estar ubicada dentro área de reserva de Biósfera Podocarpus el Cóndor (Unesco 2007), adquiere un medio favorable para la gestión e implementación de proyectos de conservación de diversidad natural y cultural, donde agencias nacionales e internacionales han puesto un marcado interés. Además, el Ministerio del Ambiente "MAE" promueve políticas, proyectos y presupuestos para garantizar el estado de conservación de ecosistemas como bosque nativo y páramos. Igualmente ONGs y Universidades podrían participar con inversiones e investigación, para monitorear el estado de conservación ecológica de ecosistemas acuáticos.

Entre las debilidades se identifican aspectos como la ausencia de liderazgo, capacidades locales y criterios de planificación limitados para la gestión del agua, carencia de criterios normativos que regulen y reglamenten el uso racional del agua, presencia de conflictos socio-ambientales, actividades antropogénicas que destruyen y contaminan fuentes de agua.

Además se evidencia un bajo nivel de participación, involucración y empoderamiento de los procesos de administración del agua por parte de los usuarios y usuarias. La realidad es que la gran mayoría de la población carece de una cultura del ahorro, del cuidado y manejo responsable. Un importante aspecto a destacar en este apartado constituye la débil participación de la mujer en el debate y la toma de decisiones. Este tipo de debilidades sea en comunidades locales campesinas e indígenas es generalizada, pues el enfoque de género en aspectos del desarrollo comunitario es casi nulo.

Finalmente la débil situación socio-organizativa ha generado problemas en cuanto a la gestión, articulación y coordinación con entidades públicas competentes, por lo que no se logra contar con recursos económicos y técnicos suficientes para satisfacer las necesidades de infraestructura hidráulica.

Por último las amenazas se evidencian en la presencia de nuevas leyes y políticas estatales, especialmente la ley de aguas de y de minería, que ha dividido a la población debido a los nuevos criterios que favorecen las grandes obras nacionales y no tienen en cuenta las estructuras locales, además de generar problemas socio-ambientales. Los megaproyectos hidroeléctricos y trasvases son situaciones que no dejan de preocupar a las comunidades y su área de influencia debido a que no se las tiene en cuenta en la toma de decisiones de estas obras de prioridad nacional pero que suponen un profundo cambio para sus territorios y modos de vida.

4. PLANTEAMIENTO DE ESTRATEGIAS DE GESTIÓN

4.1. Identificación de problemas principales y estrategias de intervención

Tras el análisis DAFO se ha realizado un árbol de problemas para profundizar en la problemática y la casuística de la microcuenca estudiada.

Este árbol de problemas se ha trabajado bajo un enfoque de causa efecto, que ha permitido identificar el principal problema dentro de la microcuenca: la ausencia de un sistema de gestión sostenible del agua basada en estrategias que promuevan una efectiva gobernanza y gobernabilidad del agua.

Árbol de problemas

PROBLEMAS (POTENCIAL)	CAUSAS(LIMITANTES)	EFFECTOS	ESTRATEGIAS
Ausencia de planificación para aprovechamiento y uso eficiente del agua. Se presenta una situación de ingobernabilidad	Ausencia de iniciativas y cultura organizacional que propongan la gestión colectiva del agua con intervención de actores intercomunitarios, públicos y privados.	Ausencia de agua en cantidad, calidad y de forma permanente. Bajo nivel de desarrollo productivo y humano.	Mancomunamiento , que promueva la gestión colectiva con participación, organización y articulación de actores comunitarios, públicos y privados
Destrucción de ecosistemas acuáticos. Contaminación de cuerpos de aguas.	Desconocimiento de la población. Malas prácticas productivas. Ausencia de criterios técnicos para el uso adecuado del suelo.	Territorios no zonificados que presentan baja producción. Contaminación de ecosistemas acuáticos.	Estrategia para el ordenamiento territorial de la microcuenca, basado en una efectiva participación de actores comunitarios, privados y públicos.
Malas prácticas del uso y aprovechamiento del agua.	Carencia de conciencia, cultura del ahorro, cuidado y protección del agua. Pérdidas de agua en infraestructuras hídricas.	Desperdicio de agua. Desabastecimiento en épocas de estiaje. Conflictos-disputas por acaparar más cantidad de agua.	Estrategia de gestión de la demanda que permita proponer la cultura de ahorro y uso eficiente del agua, mediante políticas consensuadas para recuperar costes, establecer tarifas e incentivos
Disminución de cantidad y calidad de agua. Degradación de la biodiversidad acuática y procesos ecológicos.	Degradación de origen antropogénico: expansión de la frontera agrícola y ganadera, deforestación, quemas, siembras de plantas exóticas y destrucción y desprotección de las fuentes de agua.	Disminución de los servicios ecosistémicos. Destrucción de la cobertura vegetal.	Gestión de los ecosistemas acuáticos. Declarar zonas de protección permanente en territorios de alta importancia hídrica y natural. Fomentar la investigación científica. Potenciar la educación ambiental.
Ausencia de mecanismos que promuevan procesos de articulación y cooperación a diferentes niveles.	Carencia de iniciativas y voluntades locales para promover resolver problemas de cooperación.	Ausencia de proyectos e inversiones para resolver problemas de abastecimiento de agua.	Gestión de la cooperación , para fomentar mecanismos de apoyo a nivel local, regional, nacional e internacional de cara a mejorar el acceso al agua y los procesos de gestión local.

Fuente: Elaboración propia

Se puede observar que se presenta una situación negativa en materia de gestión del agua que podrían ser corregidos implementando una serie de acciones y/o estrategias conjuntas en el territorio.

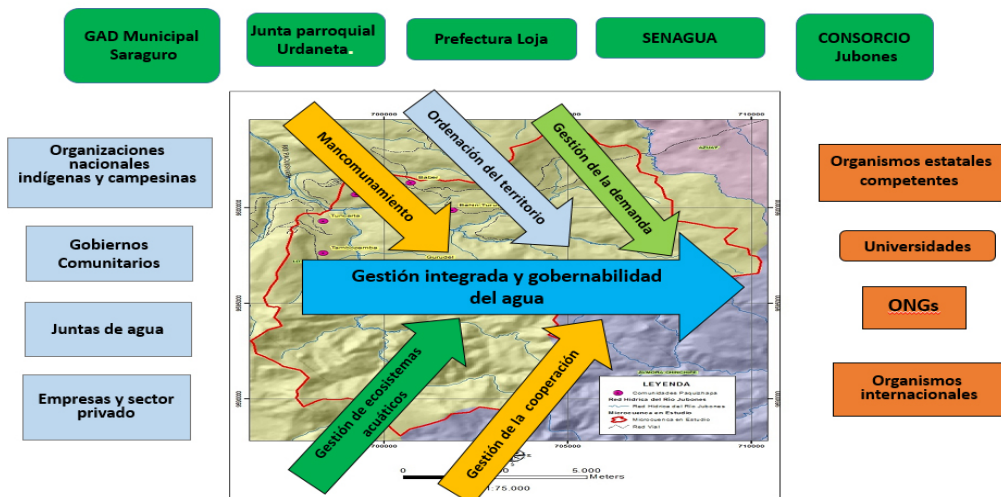
Tras el árbol de problemas se plantea una metodología de implementación de estrategias que integre a diferentes actores bajo un enfoque de mancomunamiento, donde la diversidad de criterios permita decidir y actuar de forma correcta. Interesa además, promover un manejo técnico adecuado de las áreas naturales enfatizado su importancia hídrica a través de un proyecto ordenamiento territorial.

Se plantean además estrategias que incluyan el territorio, medidas de ahorro y uso adecuado del agua. La cooperación efectiva entre actores comunitarios, públicos y privados en el marco de sus competencias y el desarrollo de programas de investigación científica y el diálogo de saberes, son también aspectos importantes planteados en las estrategias.

Como eje transversal planteamos el diseño de un sistema de organización y gestión multi-nivel, donde instituciones de procedencia estatal y privada puedan articular sus objetivos a los ejes/estrategias planteados. La meta es llegar a una efectiva coordinación y cogestión interinstitucional.

Estrategias de intervención y cogestión interinstitucional

PROPUESTA DE COGESTIÓN



Fuente: Esquema del Consorcio de la cuenca del río Jubones adaptado a la microcuenca

4.2. Primera estrategia: Mancomunamiento

Esta estrategia se basa en la participación de todos los actores sociales, públicos y privados de la microcuenca, los cuales deberían dedicar esfuerzos para crear las capacidades de articulación buscando resolver problemas comunes. Por ello, la estrategia promueve una asociación voluntaria de organizaciones comunitarias, instituciones públicas competentes y organismos privados que trabajen en torno al agua para resolver problemas comunes y satisfacer sus necesidades territoriales dejando de lado límites geográficos.

Se formaría con la participación y articulación de todas las comunidades de la microcuenca, conformando de esta forma un organismo comunitario global; es decir una institución local con autonomía jurídica, roles y funciones específica en torno al agua y sus ámbitos de influencia directa.

Como cada comunidad mantiene un sistema organizativo llamado asamblea comunitaria representada por su cabildo, que a su vez coordinan, junto con sus respectivas comisiones, los Comités y Juntas de agua, se propone a dichos cabildos para ser los promotores del proceso en sus comunidades, liderando el proceso de socialización, retroalimentación, validación y aprobación de la propuesta.

Además, este Comité de Gestión, se encargaría de promover la iniciativa en otras instancias públicas competentes como: El Municipio de Saraguro, el Consorcio de la cuenca del río Jubones, la Junta Parroquial de Urdaneta, Gobierno Provincial de Loja, Universidades y SENAGUA, Concretamente, este último actor sería el responsable de velar y validar los procesos ejecutados a lo largo del proceso.

4.3. Segunda estrategia: Ordenación del territorio

Esta estrategia constituye un instrumento de carácter técnico y político, con una proyección a largo plazo. Puesto que se trata de una planificación ha de contener criterios de política social, cultural, ambiental y económica de la población.

El Plan ha de ser un mandato para que el Comité comunitario; por ello este mismo organismo ha de ser quien lidere su desarrollo como parte de definición de su estrategia de trabajo. Entendiendo que se requerirá de una intervención técnica especializada y del conocimiento de experiencias y metodologías que garanticen una real participación social en todo su proceso de construcción, será necesario coordinar con el Municipio de Saraguro que posee la competencia institucional.

Además, instituciones como el Consorcio de la cuenca del río Jubones, el Gobierno Provincial de Loja, la SENAGUA y el Ministerio del Ambiente disponen de información importante han de estar incluidos en el proceso.

La formulación de los objetivos, así como la visión y misión deberán ser trabajadas en función de la participación y concertación de actores sociales e institucionales de tal forma que el plan, a partir de la situación actual, proyecte una ordenación del territorio donde las actividades productivas y sostenible de las comunidades, constituyan el eje central del

desarrollo integral del territorio, mejorando las condiciones de vida de su población.

4.4. Tercera estrategia: Gestión de la demanda

La Nueva Cultura del Agua, entre sus postulados propone un cambio profundo que conduce a modelos basados en gestión de la demanda y de conservación de los ecosistemas acuáticos mediante el uso racional de los recursos hídricos.

En este ámbito, la estrategia propone un grupo de actuaciones que permitan la mejora de la gestión de los recursos hídricos disponibles, que ha de coordinarse estrechamente con los usos del suelo. Para la consecución de los objetivos se deberán establecer distintos instrumentos que posibiliten una aplicación práctica en la microcuenca. Se propone entonces los siguientes instrumentos:

1. Planificación hidrológica y territorial, diferenciando entre los usos económicos (agricultura en su mayoría), y doméstico. Es decir, integrar la gestión del agua en la planificación territorial. Por lo tanto, esta estrategia se articula con la estrategia anterior dando un enfoque de integralidad.
2. Gestión técnica de los recursos hídricos, para optimizar los sistemas de regulación del agua de uso domiciliario y de regadío, para poder establecer un balance hídrico (cuánta agua se dispone, se utiliza y se pierde).
3. Estudios económicos para conocer los verdaderos costes de gestión del agua, desde su captación hasta el usuario final. La finalidad es construir mecanismos de asignación de agua basados en criterios de equilibrio, equidad y productividad.
4. Mecanismos que fomenten la participación de los usuarios y usuarias en la planificación y en la toma de decisiones, aspecto transversal en la gestión del agua basada en la demanda.

Con esta estrategia se pretende incluir un enfoque económico y técnico, como mecanismos para garantizar su gestión, uso y aprovechamiento de forma eficiente. Por lo tanto, la estrategia plantea por un lado medidas de ahorro y por otro, medidas de optimización, aterrizando finalmente en el criterio de “hacer más con menos”, es decir menos uso agua y mayor productividad.

4.5. Cuarta estrategia: Gestión de ecosistemas acuáticos

En la microcuenca, la crisis del agua y el desequilibrio en su ciclo natural se vinculan con las amenazas de las prácticas antropogénicas que destruyen los frágiles ecosistemas acuáticos. Estas amenazas tienen que ser disminuidas mediante propuestas que preserven estos importantes medios naturales que regulan y proveen de agua. El reto del sistema de organización dentro de la microcuenca es promover iniciativas para regular garantizar y generar programas para el uso eficiente del agua con responsabilidad ambiental con lo que se podría garantizar el buen estado ecológico de estos ecosistemas acuáticos y con ello proveer agua de calidad y en cantidades suficientes.

Por lo señalado la estrategia que se propone se fundamenta en dos factores:

- La consideración de que, en la microcuenca, los ríos, lagunas y páramos tiene un alto valor ecológico, puesto que almacenan una reserva importante de biodiversidad que son

fundamentales en el mantenimiento del equilibrio ecológico (regulación hídrica y climática) y riqueza de fauna, flora y microorganismos.

- La consideración de que estos ecosistemas acuáticos frágiles sufren actualmente una fuerte amenaza de destrucción y desaparición debido a presiones físicas, problemas ambientales globales y por razones socio-económicas y culturales.

De cara a ejecutar cualquier acción de conservación y manejo integrado de los cuerpos de agua, se realizará una investigación de estos ecosistemas, que permitiría conocer las causas de su degradación, establecer los mecanismos para su mejora; así como plantear iniciativas para la declaración y gestión de áreas protegidas.

En todo este proceso ha de incluirse a los actores locales, con cuyo consenso ha de contarse, como principales concededores del entorno.

Otro de los aspectos importantes que se debe considerar es el programa de educación ambiental que deberá propiciar la participación activa de diferentes públicos de la micro-cuenca mediante el uso de metodologías acordes a las realidades sociales, culturales y ambientales.

4.6. Quinta estrategia: Gestión para la cooperación.

Los Gobiernos juegan un papel fundamental en asegurar el uso doméstico del agua, sin embargo, la búsqueda de un mundo con mayor garantía de agua es una responsabilidad conjunta y solo puede conseguirse a través de la cooperación a diferentes escalas, local, nacional, regional y global y a través de partenariados entre diferentes actores desde la ciudadanía y sus asociaciones a los gobiernos y el sector privado.

En el contexto del Derecho inalienable que tiene la ciudadanía al agua y su acceso en condiciones óptimas, la cooperación conjunta ha de considerar lo expuesto por La Asamblea de NNUU en 2010, que reconoce el Derecho Humano a tener acceso a una cantidad de agua suficiente para el uso doméstico y personal (50 y 100 litros agua/persona/día) que sea segura, aceptable y asequible (el coste del agua no debería superar el 3% de los ingresos del hogar), y accesible físicamente (la fuente debe estar a menos de 1.000 metros del hogar y su recogida no debería superar los 30 minutos), de manera que los gobiernos y sus diferentes niveles, así como instituciones de desarrollo deberán considerar y priorizar en sus programas de cooperación la transversalización de estos derechos.

La propuesta de cooperación constituirá uno de los ejes estratégicos para alcanzar la gestión integrada del agua y garantizar su acceso universal para la población, no exclusivamente catalogada como la gestión de recursos monetarios, sino también vista como:

- El diálogo y responsabilidad conjunta para la gestión del agua.
- El intercambio de: información y datos científicos, estrategias de gestión sostenible, mejores prácticas y experiencias innovadoras, construcción conjunta de pequeñas obras a escala local, mantenimiento y cuidado de sistemas, entre otras.
- Una estrategia para la preservación de los recursos hídricos y la protección del medio ambiente, mediante el acceso a conocimientos sobre la importancia del agua para la conservación del medio natural y el desarrollo sostenible.

- Un mecanismo para contrarrestar problemas socio-ambientales, tensiones socio-organizativas, culturales y políticas estableciendo acuerdos y generando confianza entre las comunidades y sus áreas de influencia.

De acuerdo a la información obtenida del DAFO, entre las oportunidades más destacadas se encuentra la presencia organizaciones de cooperación especializada en materia de agua y saneamiento, aspecto que abre la posibilidad para proponer mecanismos de trabajo coordinado. Existen, además posibilidades para que la propuesta cuente con apoyo por parte de la cooperación internacional; por ello la idea es incluir a todas aquellas personas que deseen ser parte de esta propuesta, siempre y cuando se vinculen a las políticas y a los mecanismos de cogestión que se plantea desde lo local.

5. EL ENFOQUE DE GÉNERO Y LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

Es imprescindible que todas las estrategias planteadas han de llevar consigo la transversalización de la igualdad de género y oportunidades y ésta ha de verse reflejada en todas sus fases y acciones.

Precisamente en el diagnóstico, se identifica claramente que hay diferencias en los derechos y deberes que se asignan a mujeres y hombres; aunque sabiendo que las mujeres están permanentemente presentes en diversas actividades económicas y sociales de las comunidades, sus aportes han sido invisibilizados. Por ello es principal visibilizar en el territorio y las estrategias que se planteen todas las discriminaciones que sufren las mujeres cotidianamente en diferentes temas como el acceso a la educación y formación, a un trabajo digno y bien remunerado, a la participación política y en general, a una igualdad plena de oportunidades.

En las comunidades que conforman la microcuenca, las mujeres son las que en la mayoría de casos se encargan del cuidado de la familia y el uso del agua para sustento familiar y en muchos casos para el regadío de cultivos, de manera que son ellas quienes conocen en profundidad las realidades como el desabastecimiento y calidad de agua, la mala salud de niños y niñas y los problemas que acarrearán en su educación.

Por ello, de implementarse las estrategias, ya desde las primeras fases preliminares será fundamental contemplar metodologías y acciones concretas para incluir a la mujer indígena y campesina de un modo activo y principal. De manera particular, tanto las Comisiones de agua Comunitarias como el Comité de Gestión de la microcuenca, deberán contar con un reglamento donde se estipule la participación de la mujer en igualdad de proporciones en cargos estratégicos y de responsabilidad compartida. Los objetivos, reglamentos y estatutos se direccionarán en fortalecer políticas acertadas para promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres en todos los procesos de gestión y decisión.

Del mismo modo durante la elaboración del plan de ordenación del territorio la metodología ha de ser implementada para recoger respuestas efectivas y contundentes de las mujeres, a sabiendas que son las que más conocen de las realidades del uso cerca y fuera de casa (campos ganaderos).

CONCLUSIONES

Como principal conclusión se desprende de los resultados del análisis que, en la microcuenca, sus normativas, aunque las hay, son débiles y carentes de criterios que generen responsabilidad en los usuarios y cumplimiento de los articulados.

Realidades como la presencia de conflictos socio-ambientales, escasos impactos de inversiones de ONGs y organismos públicos, ausencia de liderazgo, débil articulación entre actores, conllevan que se presente una crisis en la gestión del agua con visión integral, y aunque la población demuestra un gran interés en proteger y conservar el recurso, es necesario promover e impulsar estrategias locales de gestión innovadoras, basadas en experiencias exitosas basadas en acciones conjuntas. Se plantea entonces estrategias como: Mancomunamiento, ordenación del territorio, gestión de la demanda, gestión de ecosistemas acuáticos y gestión de la cooperación.

Otras importantes conclusiones obtenidas en el estudio son las siguientes:

- En el marco de los Derechos Humanos, en Ecuador, existe un marco jurídico favorable para promover la gestión comunitaria del agua. La constitución manifiesta claramente que la gestión del agua será exclusivamente de carácter público o comunitario, al mismo tiempo garantiza los medios para establecer alianzas de tipo público-comunitario y con ello establecer modelos de gestión sostenible del agua.
- La Nueva cultura del agua propone un trabajo coordinado entre organismos y entidades de cogestión en territorios definidos desde el punto de vista hídrico. Para conseguirlo será necesario un cambio de mentalidad de personalidades políticas y autoridades, así como de la involucración activa de actores locales y organismos públicos y privados.
- En base a otras experiencias exitosas en Latinoamérica y de acuerdo a las condiciones naturales y sociales de la microcuenca, es muy posible alcanzar una nueva cultura del agua como estrategia válida para resolver problemas complejos de acceso a este recurso bajo enfoque de la gestión integrada y de cuenca fluvial.
- En la microcuenca, las comunidades indígenas y campesinas mantienen aún sus formas de organización milenaria. Existen aún capacidades, voluntades y líderes locales conscientes y comprometidos con la implementación de estrategias colectivas para el manejo sostenible del agua, aspectos que constituyen las fortalezas más importantes del territorio.
- En la microcuenca más que la escasez de agua, existe un problema de ingobernabilidad situación que ha desencadenado que los servicios de agua potable, riego y saneamiento ambiental sean prácticamente nulos. Será por tanto necesario crear capacidades de gobernabilidad como mecanismo para la planificación colectiva y resolución de problemas comunes.
- Profundizar la investigación científica en el marco de la integralidad del agua enfatizando proyectos para caracterizar y estudiar los aspectos y procesos ecológicos los cuerpos de agua (páramos, sistemas lacustres y ríos).

BIBLIOGRAFÍA

Aguilera F, 1998. Hacia una nueva economía del agua: Cuestiones fundamentales. Consultado el 18 de julio 2013, (en línea), <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n8/afagu1.html>.

Arrojo P, 2006. La nueva cultura del agua del siglo XXI. Universidad de Zaragoza España, p.1.

Consorcio de Gobiernos autónomos descentralizados de la cuenca del río Jubones 2011. Consultado el 6 de noviembre 2013, <http://www.cuencadeljubones.gob.ec/index.php/menulacuenca/informacion/menusituacion/menusituacionactual>.

Constitución política, 2008. Consultado el 10 de agosto. 2013, (en línea), disponible en: <http://www.mmrree.gob.ec/ministerio/constituciones/2008.pdf>.

Fondo indígena, 2009. El Agua, un Don de la Vida para los Pueblos Indígenas: Una investigación con cinco casos sobre la realidad del agua. Bolivia, p.4, 11-13.

García, D. 2010. Problemas del agua. Quito Ecuador, p. 6, 7, 8.

Guaillas S. 2013. La gestión comunitaria del agua mediante la alianza Público-comunitaria. Consultado el 20 de oct. 2013, (en línea), <http://www.camaren.org/files/2013/04/articulo3.pdf>.

Hernández J, 2010. Solos no sabemos nada, juntos lo sabemos todo. Consultado el 22 de sep. 2013, (en línea), disponible en: <http://mipropiadecadencia.blogspot.com.es/2010/03/de-toda-el-agua-en-el-mundo-solo-el-008.html>.

Instituto Nacional de estadística, 2008. Estadísticas e indicadores del agua. consultado el 10 de nov. 2013, (en línea), disponible en: <http://www.ine.es/revistas/cifraine/0108.pdf>.

Instituto Nacional de estadística y censos, 2010. Censo de población y vivienda. Consultado el 29 de agosto 2013. (en línea), disponible en: <http://www.inec.gob.ec/estadisticas/>.

Instituto Nacional de estadística y censos, 2012. Consulta: 2 sep. 2013, http://www.inec.gob.ec/Ambientales2012junio/Presentacio_Junio%202012.pdf?TB_iframe=true&height=600&width=1000.

Ley de Recursos Hídricos Usos y Aprovechamiento del agua. Ecuador.

Maestu, 2013. Importancia de la cooperación en la gestión del agua. Oficina de ONU-Agua de Zaragoza, España.

Manco J, 2012. Foro internacional del agua, ponencia: La problemática integral del agua, tendencias en América Latina. Managua, Nicaragua.

Mancomunidad de la cuenca del río Jubones. Proyecto Agua y gobernanza: apoyo para el desarrollo de los municipios de la mancomunidad de la cuenca del rio jubones. Cuenca Ecuador 2011.

Mancomunidad de la cuenca del río Jubones. Cantón Saraguro. Consultado el 16 de sep. 2013. Disponible en: <http://www.cuencadeljubones.gob.ec/index.php/menuconsorcio-deljubones/menumiembros/menugadmunicipios/menusaraguro>.

Plan de Desarrollo territorial del Cantón Saraguro, 2006. p. 23, 34-35.

PROTOS-CEDIR. 2011. Yakukamay. Alianza público-comunitaria: un modelo de gestión desde el CENEGRAP, Municipio de cañar, Juntas administradoras de agua potable de Cañar, Ecuador, pp 24, 53-54, 63-65,76.

Secretaría Nacional del agua SENAGUA, 2009.

SIISE Sistema integrado de indicadores sociales del Ecuador, 2013. Consulta: 4 oct 2013, <http://www.siise.gob.ec/siseweb/>.



Políticas agrarias: Entre la legalización del despojo y acaparamiento de tierras en Colombia.

*Carolina Hurtado¹
Universitat Politècnica de València*

1. Este trabajo hace parte de la tesis para optar al doctorado de Economía Agroalimentaria. Becaria del Programa Financiado por la Unión Europea- Action 2- Erasmus Mundus Partnerships, GRANT AGREEMENT NUMBER - 2014 - 0870 / 001 - 001"

RESUMEN

El debate agrario en Colombia está en plena actualidad en las arenas políticas nacionales e internacionales por la firma del Acuerdo de Paz con la guerrilla de las FARC y el gobierno nacional. Incluye la implementación de una Reforma Agraria Integral que busca dar acceso a la tierra a comunidades campesinas que no la tienen.

No obstante, la comprobación de hechos recientes de acaparamiento sobre tierra previamente adjudicada a campesinos y despojada por los grupos armados, los crímenes sistemáticos sobre líderes campesinos y reclamantes de tierra y la respuesta del estado con una legislación y medidas económicas que favorecen la acumulación de la tierra y los recursos naturales por grandes empresarios, plantea un escenario contradictorio donde los derechos tanto de las víctimas como de las comunidades rurales están en juego.

Este artículo realiza un breve recorrido sobre los intentos de democratización del acceso a la tierra a través de la reforma agraria y la política de tierras en Colombia, evidenciando cómo su fracaso ha facilitado el despojo violento y el reciente acaparamiento de tierras en varias regiones del país.

1. INTRODUCCIÓN

La política agraria y de tierras está de vuelta en las agendas de gobierno colombiano desde 2011. En primer lugar con la implementación de la ley de restitución de tierras a las víctimas del conflicto (ley 1448 de 2011) y con los inicios de los Diálogos de Paz entre la guerrilla de las FARC y el gobierno nacional en 2012, que culminaron con la firma del Acuerdo de Paz en 2016, incluyendo como primer punto, el desarrollo de una reforma rural integral.

En el período de tiempo que ha seguido desde que estos dos procesos se iniciaron, han surgido varios acontecimientos que están afectando a los objetivos de estas dos grandes medidas de política que buscan permitir un acceso más democrático a la tierra por parte de las comunidades que no la tienen. Con los juicios de restitución de tierras se ha hecho más evidente la participación de grandes empresas que han comprado tierras despojadas a los campesinos en el período de la violencia de los últimos 30 años. Y se ha probado en algunos casos que éstos con la ayuda de instituciones públicas, han acumulado tierras por encima del límite que estipula la ley.

Esto ocurre en un contexto internacional donde la tierra se ha convertido en uno de los principales activos de inversión, bajo el pretexto de múltiples crisis, y en un contexto nacional donde aún existe una estructura agraria desigual, marcada por una aberrante concentración de la tierra y con cerca del 40% de la población rural bajo la línea de pobreza.

A esta estructura agraria altamente inequitativa, se le atribuye la raíz del conflicto armado y sus graves consecuencias como el desplazamiento forzado de población campesina, comunidades negras e indígenas y el despojo de sus tierras a manos de los grupos armados y recientemente, en muchos casos por grandes empresarios y la élite política nacional.

Por lo anterior este artículo busca analizar cómo la elección por una estructura agraria inequitativa, centrada en la concentración de la tierra ha permitido que dentro de la dinámica del conflicto armado, el despojo de tierras se convierta en un objetivo para controlar también el territorio y sus recursos. Un control ya no sólo ejercido por los grupos armados y los terratenientes de siempre, sino también por las nuevas agroindustrias con grandes capitales, que se vienen instalando en varias de las zonas donde la violencia ha sido más fuerte y donde los derechos de las comunidades rurales a su tierra y medios de vida se continúan vulnerando.

Lo anterior lo confirman los asesinatos de los líderes sociales y de Derechos Humanos, de los cuales se reportaron 98 homicidios y 3 desapariciones forzadas en 2016 de acuerdo con el estudio de Indepaz et al (2017) y 82 homicidios para 2017 de acuerdo con la Revista Semana (2017). Varios de ellos fueron líderes que apoyaban el proceso de restitución de tierras o fueron reclamantes de tierras despojadas.

Para lo anterior en primer lugar, se realiza un breve recorrido por lo que han sido los intentos de reforma agraria, resaltando los factores que han impedido su realización y el viraje que se da del tema hacia una política de carácter humanitario para atender el desplazamiento forzado. En segundo lugar se introducen las características que ha tomado el fenómeno del acaparamiento de tierras en Latinoamérica y el Caribe para mostrar cómo los procesos de despojo y acaparamiento actual en Colombia responden en gran parte a dichas características y finalmente se hace referencia a los casos de despojo y acaparamiento en tres regiones de Colombia a fin de evidenciar que todo el proceso de violencia precedente está marcando y dinamizando la compra masiva de tierras.

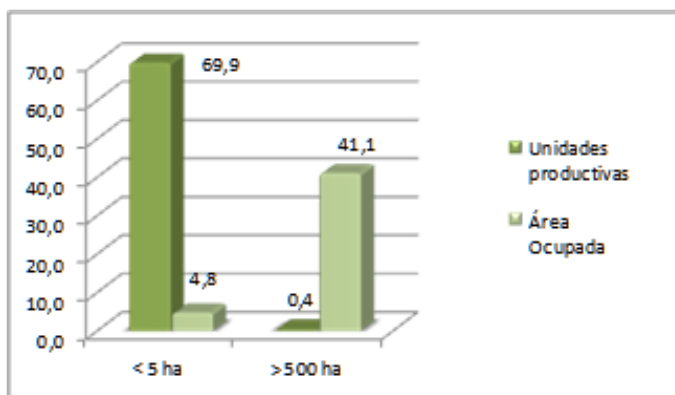
Finalmente se hace referencia al papel del estado en cuanto a la formulación y adopción de medidas de política que están fomentando las grandes inversiones en los territorios rurales del país, al mismo tiempo que se compromete a la implementación de medidas para democratizar el acceso a la tierra en el marco del proceso de paz.

2. EL PROBLEMA DE LA TIERRA EN COLOMBIA

Cuando se habla del problema de la tierra en Colombia, es inevitable remitirse a los datos de la excesiva concentración de la propiedad y de cómo esta estructura inequitativa se instauró desde la época de la colonia y continúa hasta nuestros días con nuevas facetas. El reciente informe de Oxfam (2016) encuentra que Colombia es el país más desigual de la región latinoamericana en el acceso a la tierra. Este análisis es posible gracias a los datos del Censo Nacional Agropecuario de 2014.

Como se aprecia en el gráfico 1, más del 40% de la tierra productiva está concentrada en el 0,4% explotaciones agropecuarias con superficies que superan las 500 hectáreas. La gran masa de productores es cerca del 70% y tiene menos del 5% de la tierra en explotaciones con menos de 5 hectáreas. Estas cifras implican graves condiciones de pobreza y exclusión de las comunidades rurales y facilitan que se mantengan en el tiempo situaciones de polarización y violencia.

Gráfico 1. Distribución de la tierra en Colombia 2014.



Fuente: elaboración propia. Datos del Censo Nacional Agropecuario 2014

Varios análisis se han realizado sobre el problema de la tierra en el país y sobre la estructura agraria, tratando de explicar los factores de tipo político, económico y social que han generado y mantenido esa estructura desigual (Fajardo 2002, 2014; Thomson, 2011) y también cuál es su efecto sobre el desarrollo del país.

La estructura agraria nacional se ha caracterizado por muchos años por la existencia del latifundio y el minifundio. Una estructura de tipo bimodal (Machado, 2002), donde el latifundio además de tomar el control sobre la tierra, ha controlado la mano de obra rural. El interés por el control sobre la tierra, ha sido económico, como activo productivo y como fuente de acumulación. Pero también la tierra, se ha constituido para las élites locales y nacionales en un símbolo de estatus y poder político, motivo por el cual los grandes terratenientes han bloqueado todos los intentos de realizar una reforma agraria redistributiva. Estos análisis también documentan cómo esta bimodalidad creó una situación de exclusión para la mayor parte del campesinado que ha alimentado la confrontación entre estos y la clase terrateniente del país.

Estas confrontaciones y luchas por la tierra fueron en su inicio la bandera y justificación de los primeros movimientos insurgentes en el país, culminando en la conformación de guerrillas como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC y el Ejército de Liberación Nacional, ELN. A su vez el surgimiento de las guerrillas justificaría la creación de los grupos paramilitares, situación que alimentada por el narcotráfico desembocó en uno de los conflictos armados de mayor impacto en el continente, que hoy deja a más de 7 millones de personas desplazadas, en su mayoría campesinos, indígenas y comunidades negras.

Y detrás de esta gran tragedia nacional el control sobre la tierra ha sido y continua siendo la causa y también la consecuencia, porque a través del desplazamiento se ha consolidado

el despojo de más de 7 millones de hectáreas de las comunidades rurales, principalmente a manos de los grupos paramilitares y narcotraficantes, contribuyendo a su vez a una re-concentración de la propiedad rural.

Cabe anotar que dentro de la estrategia de guerra, además de despojar la tierra, el objetivo es el control sobre el territorio y sus recursos, pues éstos pueden garantizar ganancias futuras, no solo por recursos como los minero-energéticos, el agua y los bosques, sino también por el control de rutas y flujo de bienes, armas y narcotráfico.

Esta dinámica interna del país ha sido influenciada y dinamizada por la implementación del modelo económico neoliberal, donde a la agricultura se le asigna el objetivo de satisfacer la demanda de bienes exportables especialmente los que tienen múltiples usos; alimentación, producción de energía y alimentación animal. En esta vía las políticas de gobierno se crean para apoyar con incentivos financieros, tecnológicos y legales la producción de estos bienes, mientras que la pequeña agricultura no es una prioridad, dado que su modo de producción no se acomoda a los criterios de productividad que demanda el sistema productivo actual. En este modelo económico, la reforma agraria redistributiva no tiene cabida y en su lugar se promueven los programas de cadenas y alianzas productivas entre pequeños productores y los empresarios agrarios (DNP, 2003;2011).

La promoción de la inversión privada, nacional y extranjera, se convierte en una de las locomotoras para el desarrollo de las zonas rurales, en especial la inversión en las actividades extractivas (extracción de petróleo, gas, carbón y minerales como el oro, níquel y coltán). Así, se tiene que las hectáreas entregadas y solicitadas en concesión minera en todo el territorio colombiano alcanzaron los 8 millones de hectáreas de sur a norte del país, con el agravante que coinciden con las zonas de tierras agrícolas, donde se ubican numerosas fuentes de agua y el 70% de la población (Fajardo, 2014).

En Colombia el subsuelo le pertenece al estado, por ello cuando se da una concesión minera, las comunidades rurales asentadas en estas zonas no pueden ejercer sus derechos de propiedad. En este sentido los derechos que prevalecen sobre el territorio se determinan fuera de éste y del poder local, lo que ha supuesto otra forma de despojo para muchas comunidades (Machado et al, 2013).

En la dinámica económica mundial, con el advenimiento de múltiples crisis –alimentaria, energética, económica, financiera y climática- el capital financiero, en busca de nuevas fuentes de inversión estables y seguras ha encontrado en la tierra una fuente segura de inversión. Esto junto con la necesidad de garantizar la seguridad alimentaria y energética mundial ha justificado la incorporación de nuevas tierras para la producción de alimentos y combustibles. Para ello, desde el mismo Banco Mundial se ha hecho una identificación de tierras agrícolas disponibles, donde aparece Colombia como uno de los países de América Latina con mayor tierra disponible para la producción agrícola (Deininger et al, 2011) .

Lo anterior viene contribuyendo para que en los últimos 10 años se presente un incremento en la compra masiva de tierras en varias regiones de Colombia para los cultivos exportables, especialmente en regiones de frontera agropecuaria como la Altillanura, los Montes de María y Urabá.

Los inversionistas en tierras son los grandes grupos económicos nacionales y compañías internacionales, estando ubicadas la mayoría de las superficies adquiridas en zonas con antecedentes de violencia y evadiendo las restricciones legales, como la prohibición de acumular tierras que provengan de procesos de reforma agraria y que sean baldíos.

Como puede notarse los intereses sobre la tierra son diversos y opuestos. En primer lugar ya no sólo participan en la disputa por la tierra las élites terratenientes y las comunidades rurales y el estado. También están los empresarios nacionales y extranjeros con cantidades y origen de capital, difícil de establecer. Desde el 2011 se vienen denunciando casos de apropiación ilegal de baldíos¹ en la prensa nacional y en 2014, la Contraloría General de la República, CGR publica una investigación sobre 14 casos de apropiación indebida de tierras con origen de baldíos, solo en la región de la Altillanura Colombiana (CGR, 2014).

Simultáneamente gracias al proceso de restitución de tierras, también se han detectado acumulación de tierras de campesinado desplazado por la violencia en los cuales, empresarios nacionales han implementado cultivos de palma de aceite y explotaciones forestales comerciales, como es el caso de la región de Montes de María.

Las estrategias para hacerse con la tierra son diversas y los casos actuales con transacciones financieras y legales complejas. Con lo cual para las comunidades rurales es cada vez más difícil luchar por su derecho a la tierra y aun más cuando la respuesta desde el estado ha sido facilitar a través de la legislación la compra masiva de tierras, privilegiando criterios de rentabilidad sobre bienestar de la población rural y a la misma estabilidad económica y social del país.

El reciente Acuerdo de Paz con la guerrilla de las FARC incluyó una reforma Agraria Integral, donde se pactaron unos mínimos de acceso a la tierra para las comunidades rurales, la creación de un fondo de 3 millones de hectáreas de tierras para distribuir y la implementación de programas de desarrollo territorial con plena participación de las comunidades rurales. Sin embargo, hasta el momento todo parece contradictorio porque los proyectos de ley aprobados están dirigidos a facilitar el acceso a la tierra a los grandes empresarios y la opción planteada para los/as pequeños/as productores/as son los contratos de asociación o las alianzas productivas con empresarios.

2.1. El alcance de las políticas agrarias: manejo de las tierras desde el estado

Una mirada rápida a lo que han sido las políticas agrarias en Colombia, en especial los intentos por implementar una reforma agraria redistributiva, permite notar cómo la imposibilidad de eliminar una estructura concentradora de la tierra ha facilitado el despojo de tierras y el reciente acaparamiento de la misma.

Desde los años 1960s algunos gobiernos han intentado resolver el problema de las tierras pero no ha habido la suficiente voluntad política para hacerlo, en parte debido a los diversos actores e intereses existentes en torno al poder económico, político y social que ha sido atribuido a la tierra y por otra, a que el movimiento campesino ha fragmentado y ha perdido fuerza para demandar sus derechos.

1. El Artículo 675 del Código Civil Colombiano define baldíos como las tierras situadas dentro de los límites territoriales del país que no tienen un dueño particular y por tanto pertenecen al estado.

El primer intento de reforma agraria redistributiva (Ley 135 de 1961), surgió para frenar la influencia del movimiento campesino que se exacerbó tras el período de la violencia bipartidista de los años 1950s –denominado ‘La Violencia’- y la proliferación de las guerrillas que reivindicaban su lucha por la tierra. Esta Ley se fundamentó en el concepto de función social de la propiedad, que exigía que la tierra estuviese siendo explotada económicamente, por lo que se permitía expropiar o comprar tierras que no lo estuvieran.

La Ley también implementó la extinción de dominio a favor de la nación en el caso de que la tierra no se explotara por 10 años continuos, creó el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, INCORA, limitó la adjudicación de tierras baldías en una extensión máxima de 450 hectáreas y ordenó adjudicar la tierra en Unidades Agrícolas Familiares, UAF que es la extensión de tierra suficiente para permitir la subsistencia de una familia campesina.

Durante el proceso, se promovió la expropiación de tierras explotadas mediante el arriendo y la aparcería para dárselos a quienes la trabajaban, con lo cual muchos propietarios expulsaron los/as campesinos/as que estaban en sus fincas para evitar ser expropiados. Inicia así una etapa de expulsiones por parte de terratenientes y el campesinado en respuesta, realizan numerosas invasiones en varias haciendas. Las expropiaciones realizadas fueron mínimas por lo que su objetivo no se logró.

Con un cambio de gobierno en 1972, las élites y el gobierno pactan acabar con la reforma agraria redistributiva y a cambio se implementan estrategias para aumentar la productividad y las exportaciones agropecuarias. Esto se va a concretar en 1973, con la expedición de la Ley 4 y 5 y la Ley 6 en 1975. Esta última, que vuelve a permitir el sistema de aparcería para garantizar la mano de obra en las grandes explotaciones.

Los procesos de expropiación no funcionaron y la única forma de distribución de la tierra se hizo a través de adjudicación de baldíos y colonizaciones hacia las zonas de la frontera agropecuaria, sin afectar la concentración de propiedad de la tierra (Machado, 2009; Fajardo, 2002;2014). La colonización realizada de manera desordenada y con una casi nula inversión del estado, facilitó la incursión de las guerrillas en estas zonas de ampliación de frontera y posteriormente la proliferación de los cultivos ilícitos (Fajardo, 2002) .

Por esta época se introduce también el denominado Desarrollo Rural Integrado (DRI) que buscaba el incremento de la productividad, en el que al campesinado se le asignó la función de producir de alimentos. De esta manera se abandona la reforma agraria y las escasas asignaciones de tierras fueron en zonas de conflicto, atendiendo las demandas de tierras de los primeros procesos de negociación de paz con la guerrilla bajo el gobierno de Belisario Betancourt 1982-1986. La violencia en los años 1980s estaba escalando con el surgimiento del paramilitarismo, el narcotráfico y el accionar de más grupos armados. Se reconocía que la violencia tenía sus raíces en la inequitativa estructura de la tenencia de la tierra, por lo que con la Ley 30 de 1988 el gobierno intenta nuevamente otro proceso redistributivo de la tierra.

La Ley 30 buscó poner otra vez en primer plano la función social de la propiedad permitiendo la expropiación de cualquier inmueble rural. Para esta época, el desplazamiento de la población campesina se estaba incrementando, las organizaciones campesinas estaban fragmentadas y desarticuladas, lo que no permitió que esta ley tuviese mayor impacto. A la par, el proceso de apertura comercial estaba iniciando para concretarse en los años noventa.

Con el inicio del proceso de liberalización comercial, se promulga la Ley 160 de 1994, cuyo centro fue la implementación del mercado de tierras y desaparición en la agenda pública de las posibilidades de una reforma agraria redistributiva. Se deja al mercado para que oriente la oferta y demanda de tierras (Machado, 2009). Se implementa así la negociación directa entre población propietaria y campesina a los cuales se les abrió una línea de crédito especial y un subsidio (hasta del 70% del valor del predio) para la compra de tierras.

El resultado no fue el esperado, pues después de 6 años de aplicación la evaluación mostró que se habían comprado menos del 10% de la meta propuesta para cuatro años. Los/as dueños/as de la tierra, estimulados por los subsidios otorgados a la población campesina, incrementaron los precios, haciendo más costoso el proceso (Deiningner 1999; Machado 2009; Borrás 2003). También como lo anota Machado (2009) se legisló para un país sin guerra, pues se desconoció que el paramilitarismo y el narcotráfico a través del desplazamiento forzado, el lavado de dinero y mediante la compra voluntaria o forzada de tierras, no permitían que operara el mercado libremente. Por el contrario, hicieron una contrarreforma agraria basada en el despojo de las tierras de población campesina desplazada y asesinada.

Sin embargo, en términos de protección de la economía campesina, la Ley 160, mantuvo y redefinió la Unidad Agrícola Familiar y se determinó el límite de extensión para la asignación de tierras en UAF, en las diferentes zonas del país, incluyendo las tierras baldías. Estas medidas fueron prácticamente las únicas dirigidas a evitar la concentración de la tierra. También se creó la figura de Zonas de Reserva Campesina, ZRC en regiones donde predominaran los baldíos y en zonas de colonización, para evitar y prevenir la ampliación de la frontera agropecuaria. Hoy existen 6 ZRC que han tenido múltiples problemas de tipo financiero, administrativo y de resistencia para su implementación por parte de la clase política tradicional (Fajardo, 2006;2015).

De acuerdo con Fajardo (2008), la política agraria, que apuntaba a lograr un proceso de modernización, ha desencadenado en la transferencia de recursos del estado a los grandes propietarios y como mecanismo para resolver la presión campesina por la tierra, se ha propiciado la colonización de baldíos especialmente en las regiones de bosque natural, la Amazonía, el Pacífico y las sabanas orientales. Estas zonas que fueron elegidas para el cultivo de coca, refugio para la guerrilla y objetivo de los paramilitares para disputarse el negocio del narcotráfico

Abandonado el tema de la reforma agraria, el discurso del crecimiento, la productividad y la competitividad impregnaron las políticas relacionadas con la agricultura y el desarrollo rural del país, para lo cual se implementa el programa de cadenas productivas en el período 1998-2002, cuyo pilar descansaba en articular los/as pequeños/as productores/as con los grandes empresarios agropecuarios, donde los/as primeros/as apartaban su producción, su tierra o su mano de obra en los proyectos.

2.1.1. De las políticas redistributivas a la atención humanitaria y la reparación de víctimas.

El incremento desmesurado de la población desplazada hasta el año 2000 llegaba a cerca de millón y medio (Registro Único de Víctimas, 2017). Las demandas de atención y la

presión ejercida por organismos internacionales de Derechos Humanos provocaron que la política pública rural perdiera relevancia y los esfuerzos se dirigieran a la atención humanitaria de los desplazados. Esta decisión de no atacar los factores causantes del desplazamiento, generadores de violencia como la adquisición de tierras por el narcotráfico, las luchas de los grupos armados por el control de los territorios, la pobreza y exclusión rural, ha mantenido los niveles de conflicto y imposibilidad hasta ahora de alcanzar la paz (Machado, 2014).

La respuesta por parte del estado, para las zonas de mayor conflicto se apoyó en la lucha contrainsurgente y antinarcóticos, financiada por Estado Unidos, con el Plan Colombia, seguido por la declaración de Zonas de Rehabilitación y Consolidación en 2002. La estrategia consistía en entrar y controlar el territorio con la fuerza pública y luego implementar proyectos alternativos para activar la economía de estas zonas. Estas medidas desembocaron en el incremento de la violencia hacia las comunidades rurales. Además, al mismo tiempo se iban implementando las agroindustrias como la palma de aceite, los cultivos forestales y la minería, como en el caso de la región de los Montes de María en el norte del país (Daniels, 2016).

La regulación de la atención de la población desplazada, inicia con la expedición de la Ley 387 de 1997, cuyos componentes son la prevención, atención y restablecimiento o reubicación de la población desplazada. Posteriormente, con uno de sus decretos reglamentarios, el 2007 de 2001, se ordena la protección de los bienes patrimoniales de población desplazada mediante la realización de un registro de bienes abandonados, y se prohíbe la venta o transferencia de bienes en zonas afectadas por el desplazamiento o en riesgo de padecerlo. Para Diciembre de 2010, 107.088 personas habían solicitado la protección sobre 115.494 predios, que comprendían 3.799.386 hectáreas, en 855 municipios del país (Acción Social, 2010).

Para el proceso de desmovilización de los paramilitares, se expidió la Ley 975 de 2005, Ley de Justicia y Paz, la cual incluía garantizar la reparación a las víctimas, garantizándoles los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. Para Sánchez (2009), esta ley paradójicamente fue la que trajo de nuevo a la agenda pública el tema de tierras, cuando se exige la reparación material y se involucra la devolución de los predios despojados de la población victimizada por los paramilitares y el resarcimiento de sus condiciones iniciales.

“El tema de la tierra aparece en nuestros días asociado no a la reforma agraria y a la distribución, sino a la constatación de las enormes dimensiones del despojo de tierras y territorios tras casi tres décadas de excesos y dominio paramilitar en muchos rincones del país” Sánchez (2009;16).

En el proceso de esclarecimiento de la verdad, se lograron conocer detalles de las estrategias de despojo empleadas por estos grupos y las alianzas que establecieron con los poderes políticos y productivos locales, gracias a las confesiones hechas en pos de la verdad y a los juicios hechos a los jefes paramilitares. Las estrategias para el control territorial fueron justificadas en la lucha antsubversiva, la cual era afín a los objetivos de las fuerzas armadas del estado.

El reconocer que detrás del desplazamiento forzado se consolidó una gran empresa criminal de despojo de tierras permitió también la formulación e implementación de la Ley de Restitución de Tierras a las Víctimas de la Violencia, la Ley 1448 de 2011.

Es importante señalar que todas estas medidas legales y de atención y reparación para las víctimas de la violencia, se gestaron gracias a la presión internacional de organizaciones de Derechos Humanos y también a los mandatos de la Corte Constitucional con una serie de sentencias que han ordenado al estado la implementación de soluciones duraderas al desplazamiento.

Aunque no se hable ya de las reformas agrarias redistributivas, la firma de Acuerdo de Paz con la guerrilla de las FARC en 2016, incluyó como primer punto, la realización de una reforma rural integral, que incluye la creación de un fondo de tierras para distribuir a población rural que carece de ella. Lo anterior gracias a que en los Acuerdos de Paz se reconoció que los orígenes del conflicto armado se sustentaban en la inequidad en el acceso a la tierra y a los recursos productivos para la gran mayoría de comunidades pobres rurales.

2.2. El despojo como primer paso para acaparamiento de tierras en Colombia

Desde el año 2011, a raíz de un debate en el congreso y una denuncia ante la Contraloría General de la República por parte del Partido de oposición- El Polo Democrático Alternativo-, se empezaron a conocer por la opinión pública casos de empresas nacionales y multinacionales que habían comprado tierras evadiendo la restricción del Artículo 72 de la Ley 160/1994 que impide acumular más de una UAF. A esto siguieron diferentes informes de ONGs como Oxfam y Somo e Indepaz, que investigaron algunos casos y que tuvieron una importante difusión por diversos medios de comunicación.

Y a pesar de que la FAO (2011) había definido que en Colombia no existía acaparamiento de tierras en los términos para los que se definió este fenómeno, las evidencias aportadas con las investigaciones y los estudios realizados por diversos académicos en diferentes países, han permitido tener otras herramientas analíticas para profundizar en esta tendencia de las compras masivas de tierra.

2.2.1. Características generales del acaparamiento de tierras en Latinoamérica y el Caribe

Uno de los primeros estudios sobre la adquisición masiva de tierras en Latinoamérica y el Caribe lo encargó la FAO en 2011, recopilando los resultados de 17 países. El análisis pidió ser abordado desde 3 perspectivas: el alcance de las adquisiciones de tierra, la participación de los gobiernos extranjeros en estos tratos sobre tierras y el impacto negativo de las inversiones sobre la seguridad alimentaria en el país receptor. El análisis concluye que en todos los países de América Latina a excepción de Trinidad y Tobago, las inversiones en tierra y agricultura se han incrementado en la última década de manera diferente. Que los únicos países que involucran inversiones de gobiernos extranjeros son Argentina y Brasil, y que no hubo evidencia de que las inversiones afectaran la seguridad alimentaria. Con estas restricciones en el análisis, la FAO concluye que sólo hay acaparamiento de tierra en Argentina y Brasil.

Sin embargo para Borrás et al, (2012), quienes analizan el problema desde la economía política, tratando de ir más allá de la escala de las inversiones y reconocer los actores que

intervienen, sus estrategias y los fines del acaparamiento, al analizar los estudios hechos por la FAO, aportan nuevos elementos para entender el problema.

Encuentran que en América Latina el fenómeno se presenta de manera desigual para cada país, que las élites nacionales y las empresas (trans)latinoamericanas juegan un rol destacado en la inversión en tierras y que este fenómeno no sucede en estados débiles, como se ha hecho notar para el caso de países del África Subsahariana.

Dentro de los principales hallazgos encuentran que:

- i. La magnitud en términos de hectáreas y familias afectadas es difícil de cuantificar;
- ii. El acaparamiento está ocurriendo sobre tierras con todos los regímenes de propiedad (públicas, comunales, privadas), por medio de diferentes formas de obtención (arrendamiento, compra, agricultura por contrato, captura de la cadena de valor);
 - i) Los acaparadores son nacionales, extranjeros, (trans) latinoamericanos e indeterminados que son aquellas compañías establecidas en paraísos fiscales donde es difícil establecer la nacionalidad de los inversionistas;
 - ii) Las tierras son adquiridas para diferentes fines, no sólo para la producción de alimentos y forrajes, también para proyectos industriales y la conservación a gran escala;
 - iii) A excepción de Colombia con casos puntuales donde el desplazamiento de comunidades ocasiona la interrupción de la producción, no se evidencia un efecto directo en la seguridad alimentaria de las comunidades;
 - iv) El papel del estado como facilitador de las inversiones en tierras es evidente en sus funciones administrativas y políticas para crear, justificar, definir, reclasificar, cuantificar, identificar, adquirir y reasignar las tierras denominadas marginales o vacías;
 - v) el cambio en el uso de la tierra ha sido en diferentes direcciones, en algunos casos se dejó de cultivar alimentos para utilizarse para forraje o combustible, algunas sin cultivos se produce ahora para alimentos, forraje y combustible y en zonas de bosques para explotaciones forestales industriales (Borras et al, 2012).

Estos análisis plantean de igual forma cómo el escenario de políticas agrarias latinoamericano, caracterizado por la falta de reformas agrarias redistributivas que ha fomentado la concentración de la tierra y sus recursos, es propicio para que estas grandes inversiones agraven la lucha por la tierra, se atente contra la seguridad alimentaria y el medio ambiente. La salida propuesta para contrarrestar estos efectos negativos se fundamenta en la garantía de derechos a la clase trabajadora y de los pueblos indígenas a la tierra, al uso y control de su territorio y a que puedan vivir en él. A esto lo han denominado 'soberanía sobre la tierra' (Borras et al, 2012:9).

La definición de acaparamiento reciente o contemporáneo de tierras a raíz de estos análisis y de los realizados en el resto del mundo, lo han planteado como:

"...la captura del control de áreas relativamente extensas de tierra y otros recursos naturales a través de una variedad de mecanismos y formas que involucran capital a gran escala

que a menudo cambia la orientación de los recursos hacia el carácter extractivo, ya sea para fines internacionales o domésticos, como respuesta del capital a las crisis alimentaria, energética, financiera, a los imperativos del cambio climático y a las demandas provenientes de nuevos centros de capital global” (Borras et al, 2012:851)

Esta definición permite tener una visión más amplia de procesos de desposesión no sólo de la tierra sino de los recursos naturales, y no sólo atribuir el acaparamiento cuando se presentan compañías o gobiernos internacionales. Permite centrar el análisis en la producción y acumulación de capital y en la desposesión como un resultado de dicho proceso.

Desde esta óptica analítica, para el caso colombiano, como se presenta a continuación, tanto en los procesos de desposesión de los últimos 30 años, como en los recientes, la acción de las élites económicas y políticas nacionales, han jugado y siguen jugando un papel decisivo. Así mismo el abordaje del acaparamiento no sólo desde la categoría de la tierra, sino desde lo que significa el territorio tanto para los acaparadores, como para la población rural, permite analizar los objetivos y mecanismos empleados. Teniendo en cuenta que el proceso no es homogéneo y presenta características diferentes en términos de objetivos y mecanismos.

2.2.2. Despojo de tierras y territorios en Colombia: objetivos y modalidades

En la confrontación entre los grupos armados en la disputa por el territorio, el desplazamiento forzado se convierte en una estrategia deliberada de expulsión de las comunidades rurales de sus tierras (Ibáñez y Moya, 2010). Las diversas formas de infringir violencia por los grupos armados estaban muy relacionadas con los objetivos que perseguían cada uno ². Así, los ataques de los grupos paramilitares fueron más dirigidos a la violencia contra la integridad física (asesinatos, masacres), mientras que la guerrilla atentaba contra la libertad y los bienes (secuestro y destrucción de la infraestructura).

Las cifras de masacres entre 1980 y 2010, son de 1.982 hechos; 58,9% por paramilitares, 17,3% por la guerrilla y por la Fuerza Pública, 7,9%. Los asesinatos selectivos (23.161), tienen el mismo patrón; 38,4% por paramilitares, 16,8% por la guerrilla y 10,1% por la Fuerza Pública (CMH, 2013:36). Estos y miles más de hechos violentos contra la población son más álgidos entre los años 1996-2002, periodo en el cual la disputa por el territorio entre los grupos se expande en varias regiones.

El efecto de estos actos violentos, se traducen en el incremento de población desplazada. Antes de 1994, la cifra de población desplazada fue de 365.694 personas, para el período 1995-2000 la población desplazada alcanzó la cifra de 1.460.869 personas, siendo el período 2001-2005 el más violento, donde se produjo el desplazamiento de 2.624.533 personas (RUV, 2017).

Con el desplazamiento de la población rural viene el despojo, una vez la mejor tierra es desocupada, tanto esta como los bienes son apropiados. De acuerdo a los análisis del

2. Los paramilitares realizaron masacres, asesinatos selectivos, desaparición forzada, la tortura y sevicia, el desplazamiento forzado masivo, bloqueos económicos y violencia sexual. La guerrilla realizó desplazamiento forzado individual, asesinato selectivo, secuestros. Atentados contra bienes civiles, terrorismo, amenazas, el pillaje y reclutamiento ilícito (GMH, 2013).

Grupo de Memoria Histórica, GMH, son los paramilitares quienes han utilizado más el despojo que la guerrilla. El Informe del GMH en 2013, presenta la cifra de 8,3 millones de hectáreas de tierra despojada en el país.

En el ejercicio del esclarecimiento de la verdad, como parte de los derechos de las víctimas, ha sido posible documentar los sucesos violentos, como las masacres y los hechos de despojo. Las confesiones de parte de la jefatura de los grupos paramilitares, estudios periódicos, informes de ONG, investigaciones académicas y todos los informes que ha elaborado el GMH desde el año 2008.

Dentro de estos esfuerzos se ha avanzado en la conceptualización del despojo y los diferentes mecanismos que se han empleado. En primer lugar se diferencia despojo de abandono. El primero, está asociado a la privación arbitraria de cualquier derecho que una persona tenga sobre un predio, con la intención de apropiarse del mismo. Pero también hacen una visión más amplia y es que el despojo puede estar referido a la privación del disfrute y gozo de bienes materiales, la cultura, la economía, la naturaleza y espacios donde se desarrolla la vida social y comunitaria (CNRR, 2009).

Recogiendo estos elementos para el caso colombiano, el despojo hay que entenderlo como un proceso, que se realiza por violencia o coacción y que la privación de derechos sociales, económicos y culturales, sobre predios y propiedades, se aplica a individuos y comunidades con un carácter permanente.

El abandono es definido en términos de la privación temporal o permanente de las cosas que se tienen o disfrutan, incluyendo el desplazamiento de la persona del territorio en el que se encuentra el bien. Dado que el abandono puede ser por un período de tiempo, no todo abandono implica despojo (CNRR, 2009:25).

También se establece que para el caso en que el despojo sucede dentro del contexto del conflicto armado no se puede abordar desde la parte jurídica, debe incluirse el concepto desde lo político. Esto implica que el despojo como una estrategia de guerra está asociado a los procesos políticos y económicos y más estrictamente con el proceso desarrollo del país, lo que implica entender las relaciones entre el despojo y la concentración de la tierra, la reconfiguración de las relaciones de poder, las relaciones sociales y la apropiación del territorio y sus recursos.

De muy diversas formas la tierra ha sido despojada en Colombia, tantas que aún se siguen conociendo nuevas modalidades con los casos que salen a la luz. Desde el CNRR (2009), se ha hecho un esfuerzo en proponer unas tipologías preliminares de despojo. Estas se pueden agrupar en tres bloques, que incluyen más de 30 modalidades de apropiación de la tierra:

a) Coerción y violencia sin uso de figuras jurídicas: estos incluyen amenazas directas o indirectas contra la vida o la integridad física, daños a la integridad física, destrucción de documentación oficial que demuestre la propiedad, compraventas forzadas, ocupación y apropiación de predios del estado -baldíos-.

b) Uso ilegal de figuras jurídicas e institucionales (con o sin coerción y violencia): Estas incluyen actos ilegales de enajenación entre particulares, despojo por vía de hecho admi-

nistrativa sin fundamento legal (adjudicaciones, revocatorias de adjudicaciones), despojo por vía de hecho judicial (falsificación de títulos y escrituras, sentencias legales sin fundamento, firma en blanco de documentos para traspasos)

c) Otras modalidades de despojo: embargo y remate de predios abandonados, intercambio de propiedades, abandono y apropiación sin transferencia comercial, usufructo del bien sin apropiación y compra de derechos de propiedad a partir de la adquisición de hipotecas y deudas.

Estas tipologías se pueden presentar combinadas e incluyen varias modalidades en un mismo proceso de despojo (CNRR, 2009:53).

En los casos de apropiación ilegal, la informalidad en la tenencia de la tierra es un factor que potencia el despojo. Esto se deduce de los predios registrados para protección, en los cuales la tenencia informal es superior al 50%. De esta forma si la tenencia es informal, facilita al perpetrador del despojo apropiarse el predio rápidamente, generalmente por medios violentos. Si el predio está bajo tenencia formal –con título de propiedad-, los métodos empleados para el despojo combinan varias modalidades y estrategias más refinadas.

2.2.3. Algunos casos regionales de despojo y acaparamiento.

“...Estamos luchando por nuestras tierras, por nuestra agua, por nuestras vidas. Esto no es paz. No hay paz en Colombia mientras que nuestros bienes naturales sean vendidos de esta forma.” (Declaración de líder Wayuu, Global Witness, 20016;16)

Aunque se ha avanzado en el análisis y estudio del repertorio de despojo, sucedido durante las últimas tres décadas a manos de los actores armados en alianzas con las élites económicas, políticas y narcotraficantes, aún es muy limitado y falta profundizar en los casos particulares, para esclarecer los mecanismos empleados y consecuencias. Estas últimas en términos de la afectación de derechos y también en los costos generados a las comunidades, al territorio y al país en general. No obstante, de los estudios realizados por el GMH, y varias investigaciones periódicas, se han podido establecer una serie de mecanismos y tipologías más recurrentes en regiones donde la violencia ha sido mayor y por tanto el abandono y despojo de predios facilitó las compras masivas de tierras por nuevos actores, nacionales e internacionales.

Como se ha expuesto las modalidades de despojo son numerosas, aunque al realizar un análisis por las regiones se pueden identificar algunos elementos comunes y diferencias. Los siguientes son breves descripciones de cómo se ha dado el proceso en las regiones con mayores cifras de desplazamiento forzado.

a) Despojo en la región de Montes de María: Esta región está ubicada al norte de Colombia comprende 15 municipios en dos departamentos; siete en el departamento de Bolívar y ocho en el departamento de Sucre, ha sido una de las más afectadas por el conflicto armado. Más de 220 muertes de civiles, 80% a manos de paramilitares, 56 masacres entre 1997-2004 (Verdad Abierta, 2010; Ojeda, 2014). Los hechos de la violencia se incrementaron a partir de 1997 cuando los políticos de la región, los narcotraficantes y los parami-

litares que venían del departamento de Córdoba establecieron una alianza con el objetivo de sacar a la guerrilla de la región.

La tierra ha estado altamente concentrada en pocas familias, lo que dio origen a frecuentes disputas entre el campesinado sin tierra y los terratenientes. Finalmente entre los años setenta y ochenta, el estado tituló algunas parcelas en las que trabajaban los/as campesinos/as. La intensidad de los actos de violencia entre 1997 y 2005 dejaron más de 80 mil hectáreas de tierra abandonada (GMH, 2009).

La tierra abandonada es comprada por los mismos jefes paramilitares a través de terceras personas, encargadas de localizar a la población desplazada y ofrecerle cantidades irrisorias por las tierras, algunos con el mensaje de que a sus fincas no podían regresar, porque esa tierra ya pertenecía a otras personas y su vida corría peligro. A otros porque al abandonar la finca y no producir no tenían con que pagar la deuda que tenían con el banco. Así, gran parte del campesinado vendió por temor y también otros por la deuda que aún tenían por la compra de sus parcelas adjudicadas, la cual se ofrecía a pagar el nuevo comprador. La tierra adquirida de esta forma paso a manos de varias empresas procedentes principalmente del departamento de Antioquia, casi una década después de ocurrido el abandono.

En varias de estas tierras, los nuevos dueños, establecieron cultivos comerciales, principalmente palma de aceite y cultivos forestales como caucho y teca. La población campesina que ha reclamado estas tierras mediante los procesos de restitución, encuentran en lo que fueron sus predios, cultivos de palma, teca y ganado (GMH, 2009; Verdad Abierta, 2010).

b) Despojo en la región del Urabá Antioqueño: Ubicada en los límites con Panamá, esta región comprende 11 municipios en el departamento de Antioquia. El despojo masivo de tierras en esta región inicia con la entrada de los grupos paramilitares en 1995. Con una alianza entre la élite de la región y los grandes empresarios de banano y palma para protegerse de la guerrilla. En su estrategia para quedarse con el control de las rutas del narcotráfico, atacaron a la población civil y se quedaron con sus tierras. Una parte de la población campesina de estas zonas había sido beneficiaria de reforma agraria y tenía títulos de propiedad de sus tierras, otra sólo era ocupante o con tenencia de hecho, lo cual les facilitó a los despojadores quedarse con los predios. En esta región la mayoría de despojo de tierras, especialmente, los casos documentados en el municipio de Turbo, evidencian que los grupos paramilitares se apropiaron directamente de la tierra una vez perpetrados los hechos de violencia.

Cuando se da el proceso de desmovilización, muchos de ellos no dejaron las armas, y continuaron operando, cambiando el nombre o creando nuevos grupos. El gobierno no los reconoció como grupos paramilitares, sino como bandas relacionadas con el narcotráfico, por lo cual los denominó Bandas Criminales, BACRIM y son las que toman el control del narcotráfico en la región.

Entre 2007-2008, el abandono es más visible y se inicia un proceso de legalización de los predios a través de múltiples estrategias; traspasos ilegales, títulos de propiedad falsos, entre otros. Así, muchas de las tierras pasan por varias manos y finalmente quedan concentradas en importantes empresarios de banano y ganaderos.

De las tierras tituladas al campesinado, se pudo establecer que, varias de las ventas fueron hechas con falsos poderes entregados a terceros, en su mayoría testaferros de paramilitares y también a entidades como el Fondo Ganadero de Córdoba, donde posteriormente se establecieron cultivos forestales para la extracción de madera y caucho y también se implementó ganadería.

c) Despojo en la región de la Altillanura: Esta ubicada al oriente del país y comprende siete municipios, tres en el departamento del Meta y los cuatro que abarcan el departamento de Vichada. Es una de las regiones más grandes y con la mayor disponibilidad de tierras planas en el país, 13,5 millones de hectáreas, de las cuales se ha estipulado que 4,5 millones tiene potencial para agricultura. Históricamente ha sido una zona de frontera agropecuaria y de colonización, lo que ha favorecido también la presencia de grupos insurgentes, narcotraficantes y también de varios grupos de paramilitares.

La barbarie de la guerra se agudizó con la entrada de los grupos paramilitares que venían de Córdoba, las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC y cometieron la masacre de Mapiripán en 1997 por la cual el estado, fue condenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos por la colaboración del ejército nacional con las AUC en estos actos.

En el proceso de control del territorio, generaron el desplazamiento de cientos de personas. La mayoría de las cuales eran tenedoras de tierras baldías que habían trabajado por muchos años y sin título de propiedad.

Los casos de despojo se han dado mediante violencia, adjudicaciones ilegales a testaferros de narcotraficantes, la tierra ha sido traspasada por varias manos y con varias estrategias jurídicas hasta llegar a legalizarse, al igual que en las otras regiones.

La cantidad de tierras disponibles ha hecho que varios empresarios, nacionales e internacionales sean atraídos a esta región para la implementación de agronegocios, después de los procesos de despojos cometidos por los grupos paramilitares. También el gobierno empezó a promocionar esta región bajo su política de atracción de la inversión privada para la agricultura, creando un plan de desarrollo para la región³. Sin embargo, las inversiones privadas habían iniciado ya desde 2008, todas en terrenos que exceden los límites que determina la ley y en casos de predios que fueron asignados en procesos de reforma agraria o que aún tienen el carácter de baldíos. Estas tierras no pueden ser adjudicadas en límites superiores a una UAF.

Para comprar estas tierras y acumularlas, los empresarios han creado diversas figuras jurídicas, una de las más generalizadas es la compra fraccionada, mediante la creación de múltiples empresas para que cada una adquiera una UAF y así evadir la restricción de la Ley 160/1994. Otras son las compras hechas mediante fiducias por empresas constituidas en paraísos fiscales.

La investigación de la Contraloría General de la República, en los 14 casos de acumulación ilegal de tierras en la región, denunció 4 casos cometidos por empresas multinacionales y 7 por empresas nacionales y 3 por parte de algunas élites políticas y particulares

3. Ver, Departamento Nacional de Planeación. 2014. Conpes 3797. Política para el desarrollo integral de la Orinoquia: Altillanura –Fase 1.

De igual manera se comprobó que varios de estos grandes empresarios que fraccionaron las compras accedieron a recursos financieros destinados para los pequeños agricultores, entre ellas la multinacional Cargill y Monica Semillas (CGR, 2014). Lo que supone una clara evidencia de cómo los recursos públicos destinados al desarrollo rural y a apoyar a los pequeños productores pasa a manos de los más ricos, tanto nacionales como extranjeros.

2.2.4. La situación de las mujeres dentro del desplazamiento y el despojo

Dentro de los diversos grados y ámbitos de discriminación y exclusión de la mujer, las campesinas, indígenas y mujeres afrocolombianas enfrentan mayores obstáculos para acceder al goce efectivo de sus derechos. Por un lado, debido a la histórica desventaja de oportunidades que existe en las zonas rurales, que incrementa las condiciones de exclusión, discriminación y violencia, como también por el grado de vulnerabilidad y afectación que les impone el desplazamiento y el despojo. El enfrentar estas situaciones, exacerba estas desventajas en proporciones no imaginadas y, lo que es peor, en la mayoría de casos se mantienen invisibilizadas.

La experiencia ante el desplazamiento y el despojo es muy diferente para hombres y mujeres. En términos cuantitativos, las mujeres encierran el 51% de la población desplazada para 2017, sin embargo los efectos en términos cualitativos marca grandes diferencias. Con el desplazamiento forzado además de perder su entorno familiar, cultural y comunitario, en muchas ocasiones también pierden su pareja y se ven enfrentadas a asumir cargas materiales para las que no están preparadas.

Las mujeres sometidas al desplazamiento también enfrentan diversas vulnerabilidades como sufrir violencia, explotación o abuso sexual. La misma Corte Constitucional ha reconocido que la violencia sexual en el contexto del conflicto armado es una práctica habitual, extendida y sistemática e invisible (Gómez y Chaparro, 2013). Un primer acercamiento a la proporción de la violencia sexual sufrida por las mujeres estima que entre 2001 y 2009, 489.687 mujeres fueron víctimas directas de violencia sexual en el contexto del conflicto armado (Oxfam, 2009).

En cuanto al despojo, las mujeres también tienen un mayor grado de vulnerabilidad para enfrentar las estrategias usadas por lo diferentes actores para quedarse con la tierra, sean estas violentas o jurídicas y fraudulentas. Esto se convierte en un obstáculo en el momento de acceder a un proceso de restitución de sus tierras y propiedades.

Lo anterior se explica en parte por la precariedad en la tenencia de la tierra, pues la mujer históricamente ha tenido restringido el derecho a la tierra. Sólo a partir de la Ley 30 de 1988, por primera vez se estipuló que la mujer tuviese derecho a ser propietaria de la tierra. Antes solo los hombres se consideraban aptos para manejar el patrimonio. Al finalizar la década de los años ochenta, el 11,2% de las adjudicaciones de tierra estaba a nombre de mujeres (GMH, 2010:52).

Al analizar la forma de tenencia de la tierra que fue abandonada por el desplazamiento forzado o despojada, se encontró que el 64,2% de propietarios eran hombres, y sólo 26,5% eran mujeres (Gómez y Chaparro, 2013). A su vez los tipos de tenencia precaria de la tierra, como ocupantes de hecho, tenedoras, herederas, han hecho que sea más difícil

el proceso de restitución, pues no les facilita demostrar la propiedad de la tierra que están reclamando.

Confluyen con estos problemas la falta de experiencia de las mujeres en temas de la administración de los bienes; lo que hace que en el momento de quedar solas no puedan establecer el tipo de derechos que tienen sobre la tierra y tampoco cómo y dónde exigirlos. Todo básicamente porque en la mayoría de casos, su acceso a la tierra ha sido a través de sus esposos o familiares hombres, lo cual hace que tengan un total desconocimiento de los temas catastrales, de registro y de derechos familiares.

Así, además de todas las afectaciones físicas, psicológicas, sociales, culturales familiares y comunitarias que enfrentan las mujeres en el momento de ser desplazadas y despojadas, se agregan: la dificultad para demostrar la titularidad de la propiedad y para ejercer los derechos que tiene sobre la tierra.

2.2.5. Políticas y leyes para acaparar.

El rol del estado en la facilitación del acaparamiento actual, puede evidenciarse a través de las políticas y las medidas administrativas. Para el caso colombiano, se pueden diferenciar dos grandes medidas, las de tipo político y legal.

Dentro de las de tipo legal están, los intentos por cambiar el Artículo 72 de la Ley 160 de 1994, para levantar la restricción de la UAF y que empresas y la élite política pueda acumular libremente las tierras que se titularon a campesinos/as o las que permanecen baldías. Estos intentos se iniciaron desde 2007, a través de los planes de desarrollo del gobierno y de varios proyectos de ley, que fueron demandados ante la Corte Constitucional y en varias ocasiones los declaró inconstitucionales, pero que han culminado con la expedición de la Ley 1776 de 2016, Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, ZIDRES.

Con dicha Ley, se permite acumular baldíos o hacer usufructo de ellos sin límite de extensión ni tiempo. Para los/as pequeños/as productores/as, propone la asociación con los grandes empresarios, sin ninguna regulación clara sobre la repartición de beneficios y responsabilidades.

Un segundo mecanismo jurídico está en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierra, Ley 1448/2011- Artículo 99- que estipula que en los casos de restitución, en zonas donde se han establecido cultivos agroindustriales no se ordena al empresario devolver la tierra, sino que además se propone la asociación del campesino retornado con el empresario, siempre y cuando se haya comprobado que este actuó de buena fe⁴ en la compra de las tierras. Este principio ha sido cuestionado dada su ambigüedad y dificultad para comprobarlo (Fajardo, 2014). Así como también el privilegio que se otorga al agronegocio por encima de los derechos de los campesinos despojados.

Desde las políticas de tipo económico, se pueden mencionar las medidas que han favorecido los cultivos como la palma de aceite y la caña de azúcar los cuales se incrementaron

4. Este principio de buena fe hace referencia a que el empresario no sabía que las tierras tenían antecedentes de violencia y que tampoco provenían de procesos de reforma agraria o eran baldías.

desde 2002. Estas han incluido, subsidios directos, exención de impuestos, obligatoriedad de mezclar gasolina con etanol y de diesel con agrodiesel, declaración de zonas francas y aumentos en el precio para los consumidores, con lo cual se les ha asegurado la rentabilidad a los inversionistas. Lo anterior ha estimulado la expansión de estos cultivos que como la palma pasó de 194 mil hectáreas sembradas en 2002 a 466 mil hectáreas en 2015 (Fedepalma, 2016).

Como medidas de carácter administrativo se han emprendido programas de ordenamiento social de la propiedad y ordenamiento del suelo rural para el desarrollo agropecuario bajo una nueva institucionalidad, como la Unidad de Planificación Agropecuaria, UPR que es la que define los criterios para adelantar estas nuevas reclasificaciones, así como también definir las zonas para implementar las ZIDRES. Todas estas medidas se están tomando sin la participación de las comunidades que habitan las diferentes regiones.

CONCLUSIONES

La opción política de mantener un modelo concentrador de la tierra, excluyendo a la población rural pobre de su acceso, ha sido el germen de la guerra que se ha librado en Colombia hasta la fecha. El modelo del latifundio causó la expulsión de población campesina hacia zonas de frontera agropecuaria, bosques y selva, donde la presencia del estado ha sido deficiente y esto permitió el fortalecimiento de los grupos armados y del narcotráfico. Con lo cual se exacerbó la violencia y la respuesta desde el estado fue permitir y fomentar la creación de grupos de autodefensa, en lugar de reducir la pobreza y la desigualdad de las comunidades campesinas y étnicas rurales.

Lo anterior lo comprueban los fracasos sufridos en cada intento de reforma agraria que se ha hecho y como a cada período de violencia, la concentración de la tierra ha aumentado hasta ser hoy el país con mayor desigualdad en el acceso a dicho recurso en la región de Latinoamérica.

La apropiación violenta de la tierra y los territorios ha sido una constante en los últimos 30 años en la historia del país y esto lo demuestran las cifras de hectáreas despojadas en estas tres décadas de violencia guerrillera y paramilitar. A su vez, ha dejado el camino abonado para que las nuevas formas de acaparamiento de la tierra, con diferentes fines, tengan lugar en las únicas tierras –de frontera agropecuaria- disponibles para las comunidades rurales; dado que las mejores tierras han permanecido históricamente concentradas en manos de las élites terratenientes y políticas.

Con el proceso de restitución de tierras a la población víctima de la violencia, si bien se avanza en el proceso de reparación, también es de resaltar que la implementación de la Ley 1448/2011 ha sido altamente criticada por la baja capacidad administrativa y judicial en la resolución de las reclamaciones, pues en los casi 6 años de aplicación, de las 109.136 solicitudes de restitución, correspondientes a 96.726 predios, se ha rechazado el 30% de solicitudes y sólo se han dictado sentencias de restitución para 4.634 predios ⁵.

Adicionalmente a estos problemas, se suma que muchas de las personas restituidas no

5. Unidad de Restitución de Tierras (2017). Consultada 18 de Octubre. <https://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras>

han podido regresar a sus predios porque aún no hay condiciones de seguridad en las zonas, pues las disidencias de los grupos paramilitares o las denominadas bandas criminales hacen presencia, controlando el narcotráfico y el territorio en varios municipios del país, prueba de ello es el asesinato de líderes ya mencionado.

El estado, como se ha dicho ha optado tanto por políticas como leyes que han impedido cambiar las relaciones de poder en torno a propiedad de la tierra y los recursos de los territorios. Su elección por privilegiar las grandes inversiones en proyectos agroindustriales y mineros, subvalorando la producción de la pequeña agricultura y en la última década, legislando para permitir que los grandes inversionistas acaparen las tierras que le pertenecen por derecho constitucional a las comunidades rurales campesinas y étnicas, facilita que continúe el ciclo de acaparamiento de la tierra y sus recursos.

En este panorama, la reforma rural integral establecida en los Acuerdos de Paz, tiene un camino muy complejo para recorrer, especialmente cuando los territorios dejados por las FARC están siendo controlados por las diversas bandas criminales o los reductos del paramilitarismo.

BIBLIOGRAFIA

ACCIÓN SOCIAL (2010). Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. En: https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/227457/resumen_ejecutivo.pdf/4ff2ce36-a4f6-4fe8-bcc9-f70d8c5b1173 Consultado octubre 20 de 2017.

BORRAS, Saturnino., FRANCO, Jennifer., KAY, Cristóbal., SPOOR, Max (2011). "El Acaparamiento de tierras en América Latina y el caribe visto desde una perspectiva internacional más amplia. FAO.

BORRAS, S. M., FRANCO, J. C., GOMEZ, S., KAY, C., & SPOOR, M. (2012). Land grabbing in Latin America and the Caribbean. *Journal of Peasant Studies*, 39(3-4), 845-872.

CENTRO DE MEMORIA HISTÓRICA (2013). Basta Ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad.

COMISION NACIONAL DE REPARACIÓN Y RECONCILIACIÓN -CNRR-(2009): El despojo de tierras y territorios: Una aproximación conceptual. Bogotá: Editorial Kimpres Ltda

DANIELS, Amaranto de Jesús (2016). "La transformación de la estructura productiva de los Montes de María: de despensa agrícola a distrito minero-energético". *Revista Memorias* No. 28.

DEININGER, Klaus, 1999. 'Making Negotiated Land Reform Work: Initial Experience from Colombia, Brazil and South Africa'. Policy Research Working Paper 2040. World Bank.

DEININGER, K., BYERLEE, D., Lindsay, J., NORTON, A., SELOD, H. & STICKLER, M. (2011). Rising Global Interest in Farmland. <http://doi.org/10.1596/978-0-8213-8591-3>

Departamento Nacional de Planeación. 2003. Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. "Hacia un estado comunitario". Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. 2011. Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. "Prosperidad para todos". Bogotá.

FAO, 2011. Dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe. Santiago: FAO.

FAJARDO, Darío (2002). Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra. Universidad Nacional de Colombia.

_____ (2006). Las Reservas Campesinas. Otra experiencia en la brega por la tierra y la organización. Revista Semillas. 30-31

_____ (2014) Las guerras de la agricultura colombiana. 1980-2010. ILSA.

FEDEPALMA (2016). Desempeño del sector palmero colombiano. http://web.fedepalma.org/sites/default/files/files/18072016_Desempen%CC%83o_sector_2015_2016.pdf. Consultado Octubre 17 de 2017.

GARCÍA, Paola y VARGAS. R. Jenniffer (2014). Land transactions and violent conflict, a review of the cases of Turbo, Antioquia and El Carmen de Bolívar. *Análisis Político*, (82), 22-44.

Global Witness (2017). Defender la tierra. Consultado Octubre 11 de 2017.

<https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/defender-la-tierra/>

GÚZMAN, Diana y CHAPARRO, Nina (2013). Restitución de tierra y enfoque de género. Dejusticia. Documentos de Trabajo 12.

IBAÑEZ, Ana María y MOYA, Andrés (2010). Vulnerability of Victims of Civil Conflicts: Empirical Evidence for the Displaced Population in Colombia. *World Development* Vol. 38 No. 4. Pp.647-663.

INDEPAZ, CINEP, IEPRI, COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS (2017). "Panorama de violaciones al derecho a la vida, libertad e integridad de líderes sociales y defensores de derechos humanos en 2016 y en el primer semestre de 2017".

MACHADO, Absalón (2002). De la estructura agraria al sistema agroindustrial. Universidad Nacional de Colombia.

MACHADO, Absalón, SALGADO, Carlos y NARANJO, Sandra. (2013). "Territorios para el desarrollo de las sociedades y economías campesinas" en *Reflexiones sobre el desarrollo rural y el territorio. Problemáticas y retos actuales*. Oxfam. Bogotá pp. 275-365.

OXFAM (2009). Primera encuesta de prevalencia. 'Violencia sexual en contra de las mujeres en el contexto del conflicto armado colombiano'. Colombia 2001-2009.

OXFAM (2015). Desterrados. Tierra, Poder y desigualdad en América Latina.

Registro Único de Víctimas, RUV. (2017). Red Nacional de Información. Consultado 14 Octubre de 2017. <https://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

Revista SEMANA (2017). Asesinatos de líderes sociales:¿crímenes sistemáticos?. Consultado 18 de octubre 2017. <http://www.semana.com/nacion/articulo/asesinatos-de-lideres-sociales-crimenes-sistematicos/544654>

SÁNCHEZ, Gonzalo (2009). La Tierra en Disputa. Centro de Memoria Histórica.

VERDAD ABIERTA (2010). ¿Cómo se fragua la tragedia de Montes de María?. <http://www.verdadabierta.com/la-historia/la-historia-de-las-auc/2676-icomo-se-fraguo-la-tragedia-de-los-montes-de-maria>. Consultado Octubre 18 de 2017.



El derecho a la tierra y al territorio: entre la confrontación y la resistencia. Claves para avanzar hacia la paz en Colombia.¹

*Sandra Lucía Poveda Galeano²
Universidad de Valencia*

1. El presente artículo hace parte de la investigación doctoral "Tránsitos hacia la paz local: Territorios y Campesinos en Colombia". El artículo realiza una adaptación de la ponencia "Sujetos sociales, territorios y resistencias en Colombia: Retos del postconflicto rural" presentada el 25 de abril de 2017 en el Coloquio Internacional "El Futuro y retos de la alimentación en el siglo XXI" en Vitoria, Álava.

2. Trabajadora Social y Msc en Acción Humanitaria Internacional. Actualmente es becaria de Colciencias para un doctorado en Desarrollo Local de la Universidad de Valencia. email: sanpoga@alumni.uv.es

RESUMEN

Históricamente en todo el mundo se han desarrollado procesos de apropiación, concentración y control de la tierra y los recursos naturales, sin embargo esta situación se está intensificando a nivel mundial; y en particular en Colombia ha sido incrementado por razones del conflicto armado. A la luz de los procesos del despojo de tierras en Colombia se reflexiona sobre las confrontaciones y resistencias de las poblaciones campesinas en la lucha por el derecho a la tierra y el territorio. En primer lugar se plantea el enfoque socio territorial que posee el artículo, desde dónde se plasma la noción del territorio. Posteriormente, se presenta la situación del contexto colombiano de despojo de tierras, y finalmente se describen algunas de las alternativas que desarrollan las comunidades campesinas frente a los procesos de exclusión.

1. INTRODUCCIÓN

Durante siglos la población campesina de casi todos los rincones del mundo ha tenido que luchar por adquirir una fracción de tierra y poder permanecer en su territorio. Los/as campesinos/as dependen directamente de la tierra y de sus recursos naturales, estos son elementos vitales tanto para su subsistencia, como para el desarrollo de sus proyectos de vida.

La Vía Campesina, uno de los movimientos sociales internacionales que reivindica los derechos del campesinado y su importancia en el mundo globalizado, refiere como uno de sus lemas que los campesinos alimentan el mundo. Tal razón tienen que las organizaciones internacionales como la FAO (por sus siglas en inglés Food and Agriculture Organization of The United Nations) ha reconocido que cerca de 1.200 millones de campesinos/as y trabajadores/as rurales producen el 80% de los alimentos que se consumen a nivel mundial (FAO, 2017).

La agricultura campesina contribuye con la seguridad alimentaria de la población mundial y su derecho a la alimentación, en tanto que produce alimentos suficientes y diversos para el consumo de los países. En contraste con la agroindustria y los monocultivos de las empresas multinacionales, la agricultura campesina de pequeña escala no genera un gran impacto ambiental (FAO, 2014; LVC 2017) e incluso sus formas tradicionales de cultivar, contribuyen a frenar los estragos del cambio climático, conservar la biodiversidad de las zonas rurales y proteger las semillas autóctonas que están amenazadas por los transgénicos.

Pese a la importancia y el papel que desarrollan, paradójicamente los/as campesinos/as son uno de los grupos más vulnerables y excluidos económica, social y políticamente a nivel mundial. Aproximadamente el 75% de las personas que padecen hambre y pobreza son habitantes rurales (FAO, 2017). En cuanto a las mujeres campesinas, la situación es mucho peor, aproximadamente el 70% de las personas que padecen hambre e inseguridad alimentaria en el mundo corresponde a las mujeres (FIAN, 2015). Las mujeres campesinas experimentan una doble discriminación, por su clase campesina y por el género. A pesar que contribuyen significativamente en el trabajo agrícola familiar, pocas veces se les reconoce su trabajo y mucho menos sus derechos territoriales, pues menos del 5% poseen tierra. (FIAN, 2016).

Aunque la expropiación de las tierras de las poblaciones rurales no es nueva, actualmente existe una creciente tendencia hacia la concentración y el control de la tierra y los recur-

tos naturales que están dejando a los/as campesinos/as sin su elemento vital. Según un informe de OXFAM (2016) la desigualdad de la tierra en el mundo es mucho peor que en la década de los años 60, cuando aún ni existían políticas redistributivas. A pesar que los pequeños agricultores producen importantes cantidades de comida, lo realizan en minifundios de menos de 2 hectáreas, que representan más del 80% de las explotaciones agrícolas (FAO, 2014), evidenciando la alta concentración de los recursos en manos de latifundistas, multinacionales o gobiernos internacionales.

En el caso de Latinoamérica y en particular de Colombia la situación es alarmante. Diversos estudios (OXFAM, 2016, FAO, 2011, GRAIN, 2016) han revelado que es la región con mayor desigualdad en la distribución de la tierra a nivel mundial. Según el coeficiente de Gini utilizado como indicador para medir la desigualdad, Latinoamérica alcanza un 0,79¹ en contraste con las otras regiones como Europa (0,57), África (0,56) y Asia (0,55) (FAO, 2017). Estos valores indican que entre más cerca este a 1, se trata de una situación en la cual la posesión de la tierra está en pocas manos. Pese a que las pequeñas fincas campesinas aportan un gran volumen de alimentos en pequeñas fracciones de tierra, el aumento de las grandes explotaciones es una realidad abrumadora que está expulsando a la población rural de sus territorios.

Colombia es el país con mayor concentración de la tierra en la región. Según la evolución del índice de Gini en la distribución de la propiedad rural (IGAC, 2012), la desigualdad de la tierra se profundizó del 0,839 al 0,897 entre 1994 al 2012. Este proceso de concentración y despojo fue exacerbado por razones del conflicto armado, cifras que coinciden con en el periodo de mayor violencia entre 1995 y 2005 (PNUD, 2011) cuando irrumpieron los grupos paramilitares para disputarle el control territorial a la guerrilla, siendo los actores paramilitares los principales autores del despojo en este periodo, aunque no los únicos.

Precisamente, una de las razones del origen del conflicto armado, entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC-EP fue la gran concentración de la riqueza y la iniquidad en la distribución de la propiedad rural. Sin embargo, si vamos más atrás, esta práctica latifundista es herencia del sistema colonial que se apropió de las tierras de los pueblos originarios y posteriormente fueron repartidas de manera excluyente, desigual y racista.

Si bien Colombia ocupa el deshonroso primer lugar de concentración de tierras en la región, el riesgo de desposesión y desplazamiento es similar al de otras latitudes en razón a la lógica económica que prima sobre las sociedades actuales. La aceleración de los procesos económicos de acaparamiento y el control de las tierras y los recursos naturales es una tendencia del mundo globalizado por la "Fiebre de tierras" para la industria agroalimentaria (Borras, et al 2011). Por ello, el fenómeno del despojo de tierras ocurrido en Colombia, requiere también verlo en el contexto de las dinámicas internacionales tanto económicas como políticas las cuales tienen cada vez más un efecto visible en las comunidades locales.

1. El valor de 0.79 corresponde a Latinoamérica como región, incluida Centroamérica. Según la FAO (2017) en Sudamérica la desigualdad es mucho mayor que el procedió, pues supera el 0,85. Mientras en Centroamérica el coeficiente de Gini es de 0,75.

El campesinado colombiano ha tenido que sufrir la amenaza del capital internacional, los problemas estructurales que el Estado colombiano que ha sido incapaz de resolver y la violencia política padecida por más de 52 años. En Colombia, las principales víctimas del conflicto armado han sido las poblaciones rurales, pues fue en el campo dónde se libró la contienda entre los distintos grupos armados. Durante todos estos años de conflicto, cerca de 7 millones de personas y sus familias fueron desplazadas de su lugar de origen, en su mayoría provenían de zonas rurales, teniendo que dejar abandonadas y/o despojadas entre 8 y 10 millones de hectáreas de tierra (PNUD, 2011).

Ante tal panorama, es motivo de inquietud las acciones desarrolladas por el Estado para la protección de los Derechos Humanos, fundamentales y territoriales de la población rural colombiana que en medio del conflicto armado fue desplazada, amenazada, asesinada, desaparecida, despojada, violada, entre muchos otros vejámenes. Nos preguntamos entonces, por la responsabilidad del Estado para la protección de la población rural en medio de un contexto de violencia. Pero también nos preguntamos por los procesos campesinos de defensa y lucha por las tierras y sus territorios ante las amenazas de los grupos armados o económicos que han atentado contra sus proyectos de vida.

Son estos mismos antecedentes históricos de desigualdad e injusticia social, los que han dado vida a numerosos procesos de resistencia no violenta para defender la vida y los territorios campesinos (Osorio, 2009, Hernández, 2014). Pese a las diferentes problemáticas, el campesinado no ha desaparecido, por el contrario, ha sido capaz de desarrollar alternativas para sobrevivir, adaptarse y luchar. Aunque en Colombia las organizaciones campesinas y sus líderes han sido blanco de los actores armados, y muchos procesos fueron desaparecidos y debilitados por la violencia, existen diversas iniciativas locales que intentan sobrevivir y luchar en medio de la adversidad. Son ejemplos de resistencia que constituyen alternativas frente a los modelos económicos y violentos que quieren imponer los actores dominantes.

En este contexto este artículo reflexiona sobre el derecho a la tierra y el territorio de las comunidades campesinas en Colombia desde las contradicciones y las resistencias del derecho a la tierra y el territorio en el marco de un conflicto local, pero que a su vez responde a una dinámica internacional de acaparamiento de tierras.

2. EL ENFOQUE CRÍTICO Y SOCIO TERRITORIAL

El planteamiento de la investigación social es generar conocimiento en la resolución de los problemas, por lo que reflexionar en torno a la realidad del despojo y las alternativas que desarrollan los/as campesinos/as intenta ser un esfuerzo por entender desde una perspectiva crítica y socio territorial las contradicciones y las alternativas para la búsqueda de soluciones de esa realidad injusta e inequitativa del desplazamiento, la desposesión y el despojo de tierras.

El enfoque crítico social es entendido aquí como una “perspectiva democrática y emancipadora, que rechaza o contribuye a confrontar el orden social capitalista y colonial” (CLACSO, 2015). Este enfoque permite aproximarnos a la realidad social de forma crítica para el empoderamiento de las personas en orden de lograr una transformación y un

cambio social (Sarantakos, 2005). Desde esta perspectiva esta reflexión posee un carácter político y democratizador, construido desde “abajo” para confrontar las relaciones de poder que han excluido a la población rural desde el orden social, económico y político, además interpela al Estado sobre su responsabilidad de proteger a la población campesina ante la violencia y el poder del capital. La perspectiva crítica contribuye a debatir sobre la exclusión social y político del campesinado, las políticas estatales que no han reconocido el papel y la importancia del campesinado, ni valorado la vida en el campo, empeoradas por los procesos de apropiación violenta de los actores armados.

Partimos de reconocer a los/as campesinos/as como sujetos sociales de derechos y víctimas del conflicto armado, que han sido vulnerados en sus Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario al ser desplazados forzosamente de sus hogares y despojados de sus bienes, pertenencias, tierras y territorios. La población campesina es sujeto de derechos con ejercicio pleno de su ciudadanía y por ende la posibilidad y estimulación para su participación en la transformación del conflicto desde su propia visión. Igualmente, afirmamos que es el Estado, el máximo responsable de proteger a sus ciudadanos/as, por lo que las medidas gubernamentales se analizan en las obligaciones que detenta para garantizar el respeto de los derechos de su población y el resarcimiento de los daños causados por la incapacidad de protegerlos frente al despojo de tierras en el marco del conflicto armado.

La investigación social y crítica se desarrolla desde la idea de generar un cambio para los sujetos sociales (Hansen, 1993), por ello interesa resaltar que concebimos a los/as campesinos/as como actores sociales y políticos que históricamente, y pese a este contexto complejo han logrado resistir y sobrevivir. También desde este enfoque queremos reivindicar las formas organizativas campesinas, que han dado vida a los procesos de resistencia y lucha, así como las motivaciones de defensa como es el respeto y reconocimiento del modo de vida en el campo y el papel central que juegan la población civil en la transformación del conflicto actual.

Pensar sobre las contradicciones y resistencias de la población rural ante la injusticia, también obliga a plantear las soluciones desde un enfoque socio territorial. Es decir desde los territorios dónde se ha experimentado el conflicto y se plantean implementar las políticas del postconflicto rural. Desde las particularidades y características propias de cada territorio se requiere reflexionar sobre las confrontaciones y posibilidades. El conflicto armado en Colombia se ha vivido de distinta manera según las regiones; dado que el país posee gran diversidad regional, no permite leer un territorio como un todo y adoptar medidas universales para la solución del despojo. Se requiere comprender cada territorio desde las diferentes dimensiones físicas, geográficas, naturales, culturales, económicas o políticas.

3. DE LA TIERRA AL TERRITORIO

La tierra no significa lo mismo para todos. Para los/as campesinos/as, la tierra es un elemento vital, lleno de sentido de vida, dónde se desarrolla sus procesos vitales de subsistencia y se recrea el establecimiento de intercambios sociales, políticos o culturales. En contraste, los actores económicos ven sólo una porción física para la explotación económica en el interés de generar riqueza. Por su parte los actores armados tienen el interés

de apropiarse de la tierra como un espacio físico que les represente una ventaja militar en su dominación y control territorial para la contienda armada.

Las diferentes concepciones contrapuestas sobre el significado de la tierra, plantea la necesidad de repensar el concepto de tierra e incorporar los diversos aspectos que representa la tierra para el campesino y las diversas poblaciones rurales. En este sentido, un hito que marcó la transformación de la reivindicación del derecho a la tierra hacia el derecho al territorio, entendido este último de forma más holística fue la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR) realizada en Porto Alegre en el año 2006 (LVC, 2017). Este evento convocó a diversas organizaciones campesinas, indígenas, pescadores/as, pastores/as que generaron una voz de alerta sobre el proceso global de acaparamiento de tierras que estaban viviendo.

En esta Conferencia las diversas organizaciones rurales expusieron que la pérdida de la tierra no sólo hacía alusión a la pérdida del espacio físico de la tierra, sino que también habían sido expropiados del conjunto de los recursos naturales de los que hace parte todo un ecosistema. Además se puso en relevancia tanto la pérdida de las relaciones sociales y la fragmentación del tejido social, como también la amenaza de la desaparición de las cosmovisiones y las culturas ancestrales de los pueblos que mantienen un fuerte vínculo con "la pachamama". A partir de dicha conferencia la reivindicación del derecho a la tierra, se ampliaría hacia el derecho al territorio con una visión más amplia e integral que incluyera la diversidad de los significados para todos los pueblos rurales (campesinos, indígenas, afros, pescadores, artesanales, pastores, nómadas, trabajadores rurales, etc) (LVC, 2017).

En el escenario académico, el territorio como campo de reflexión, ha sido abordado recurrentemente por las Ciencias Sociales. Según cada disciplina, existen diferentes formas de definirlo y nombrarlo (como Paisaje, Espacio o Territorio) (CNRR, 2009, PNUD, 2011). De forma específica ha sido debatido en la Geografía Humana, así como en la Ecología, la Economía, la Psicología, la Sociología y la Antropología. A pesar de las diversas miradas disciplinares, diversos autores como García (1976), Lefebvre, (1974), (Massey, 1999), (Martínez de Pisón (2007), coinciden en que la comprensión del territorio va más allá de lo cartesiano y se puede definir de forma amplia, desde una forma objetiva, hasta una cognitiva, sensorial, emocional, social o cultural la concepción del territorio puede ser enriquecida.

Reivindicar el derecho al territorio como un concepto más amplio, permite integrar otras dimensiones diferentes a la física que posee otros atributos simbólicos, sociales y culturales; desde dónde se propone entender la relación del campesinado con el territorio y desde dónde se pretende trascender la comprensión del impacto de su desposesión y despojo; así como las motivaciones para la defensa, las luchas y resistencias.

Los atributos materiales del territorio, aunque más visibles y evidentes, son también complementarios a los simbólicos que han llenado de contenido la apropiación del espacio, el sentido de pertenencia, el arraigo e incluso los elementos simbólicos han sido los que han dotado de sentido la persistencia de las comunidades en la lucha por retornar o permanecer en sus territorios.

Según Martínez de Pisón (2007), el territorio, se construye por lo geográfico, manifestado de forma material y visible, además entendido como una configuración cultural, ideológi-

ca, vivencial y sensorial; una cuestión que se complementa entre lo material e inmaterial, entre lo real e inconsciente.

Por su parte Massey (1999) incorpora aspectos relacionales, afirmando que el territorio es producto de interacciones y relaciones sociales que se construyen desde lo global hasta lo local y personal. En el territorio se establecen relaciones tanto con la naturaleza como con los otros, un espacio privilegiado dónde se configura la identidad e ideología para entender, interpretar y transformar el mundo (Massey, 1984). Especialmente el aspecto relacional del que nos habla Massey, el ideológico e identitario es visible en las comunidades y organizaciones campesinas, dónde en sus territorios se construyen relaciones familiares y vecinales y se establecen redes y procesos colectivos en defensa de lo que es suyo.

Otros aspectos que incorpora la geografía humana son las experiencias, lo vivencial, lo sensorial, las representaciones sociales y los sentimientos (Nogué, 2007). Aspectos igualmente importantes para el entendimiento de las transformaciones territoriales y sociales consecuencia de la expulsión violenta de sus territorios, presentes particularmente en las memorias de quienes lo han experimentado. En ese sentido también Martínez de Pisón (2007) aporta que un evento de separación de su territorio, queda reflejada en los imaginarios internos o externos de un territorio y los sentimientos de añoranzas cuando se experimenta la expulsión o el despojo.

En suma, la reivindicación del derecho al territorio contiene una riqueza de diversos aspectos, que interesa posicionar desde esta reflexión. Resignificar los territorios desde las vivencias de quienes los habitan y han sido víctimas del conflicto armado implica reconocer el daño más allá del bien usurpado.

La expulsión violenta de campesinos de sus territorios, por supuesto que genera un trauma en la vida de cada una de estas personas. Es un cambio abrupto de proyecto de vida, una fractura de su tejido social o un debilitamiento de sus procesos organizativos. Por tanto, no sólo se puede dar tratamiento al despojo de tierras desde lo material como espacio físico y elemento de producción, sino desde un enfoque integral del territorio en la reconstrucción también de proyectos vitales campesinos y restablecimiento de relaciones e intercambios.

3.1. La noción del despojo de tierras

En Colombia, el concepto del despojo de tierras, ha venido incorporando nuevos elementos con el paso del tiempo. Tanto las entidades gubernamentales como no gubernamentales han ampliado y precisado el concepto con base en el reconocimiento de la diversidad de conflictos, formas, actores y modus operandi (CNRR, 2009). La mayoría de entidades gubernamentales y no gubernamentales retoman estos textos para el desarrollo de sus programas.

A nivel conceptual, se encuentran autores académicos e institucionales, como son Alejandro Reyes Posada con su libro "Guerreros y campesinos: El despojo de tierras en Colombia (2009), siendo este trabajo uno de los de mayor relevancia por su análisis en el conflicto agrario y su relación con el conflicto armado, el despojo de grupos paramilitares y narcotraficantes.

En este mismo año (2009), la Comisión de Seguimiento institucional a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado dedica su décimo primer informe a la valoración de las tierras, bienes abandonados o despojados a la población desplazada.

Finalmente, el trabajo de mayor referencia conceptual, es el que realiza la Comisión Nacional de Reparación y Reintegración – CNRR-, hoy parte del Centro Nacional de Memoria histórica, con su trabajo de: “Aproximación conceptual al Despojo de Tierras y Territorios” (2009), siendo este uno de los más completos.

Tradicionalmente, se ha abordado el concepto del despojo desde el aspecto económico y legislativo, como efecto de la pérdida de la propiedad o del bien. Sin embargo, como se planteó anteriormente se requiere trascender esta dimensión y ampliar su comprensión desde un contexto político y una dimensión socio-territorial.

Desde el contexto político, el despojo de tierras entendido como un proceso sistemático e instrumentalizado parte de un eslabón que sirve a los intereses de grupos de poder (CNRR, 2009). En este sentido el despojo se concibe como un instrumento para el logro de otros objetivos de quienes detentan el poder en determinado lugar o región favoreciendo su estrategia previamente concebida.

Por su parte, una perspectiva socio-territorial del despojo recoge aspectos asociados con la noción del territorio, entendido más allá de un lugar físico, material una porción de tierra, sino que es el espacio dónde se construyen relaciones sociales, se desarrolla una identidad, se construyen proyectos colectivos, se tienen emociones, sentimientos y sensaciones (CNRR, 2009).

El trabajo de la CNRR desarrolla un marco conceptual del despojo, llama la atención en la diferenciación entre el despojo y el abandono, Identifica las tipologías del despojo y los posibles efectos. En un sentido amplio la CNRR define el despojo de la siguiente forma:

Aquel proceso por medio del cual involuntariamente un grupo o un individuo se ven privados material y simbólicamente por fuerza o coerción, de bienes muebles e inmuebles, lugares y territorios sobre los que ejercían algún uso, disfrute, propiedad, posesión, tenencia u ocupación para la satisfacción de necesidades (CNRR, 2009).

4. LOS DERECHOS TERRITORIALES DE LOS/AS CAMPESINOS/AS

El derecho a la tierra y el territorio se encuentra presente en importantes normativas internacionales y pronunciamientos realizados por varios relatores especiales de Naciones Unidas. Entre ellos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos - PIDCP- artículo 1, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - PIDESC- artículo 27. Ambas normativas comparten el mismo artículo, referido al principio de autodeterminación de los pueblos para la disposición de sus riquezas y recursos naturales. Advirtiendo que las poblaciones rurales no podrán ser privados de sus propios medios de subsistencia.

El Comité de los DESC en la Observación general No. 20, párrafo 8 dice que el Estado tiene el deber de atender a los grupos o individuos que como los/as campesinos/as sufran injusticias históricas o sean víctimas de perjuicios persistentes. Por lo que debe asegurar que las poblaciones rurales que han sido objeto de discriminación tengan igual acceso a vivienda, agua y saneamiento. Además de los mencionados, la carta de Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, se encarga de proteger la vida dignidad de las personas y a las poblaciones civiles en medio de un conflicto armado.

Durante la crisis alimentaria en el 2007 y 2008, diversas organizaciones internacionales advirtieron de la tremenda situación de pobreza y hambre que estaba padeciendo las poblaciones rurales. En el 2012 el Consejo de Derechos Humanos de Naciones inició un proceso para impulsar la creación de instrumentos de protección específicos para los derechos de los/as campesinos/as y otras personas que trabajan en zonas rurales (FIAN, 2015, LVC, 2017, Castilla, 2016).

En esta dirección, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los/as campesinos/as y de otras personas que trabajan en zonas rurales, presentada inicialmente en el 2013 y posteriormente en el 2015 posibilita la generación de medidas para legislar a favor del campesinado si los Estados llegasen a adoptarla (Castilla, 2016).

La Declaración, plantea entre muchos aspectos el reconocimiento sobre la relación holística que mantienen los/as campesinos/as con la tierra, su territorio y los recursos naturales. En tanto, reconoce las diversas dimensiones físicas, económicas, sociales, políticas y culturales, así como los diversos usos y funciones que las poblaciones rurales desarrollan en el territorio; por lo que la garantía del derecho a la tierra establece la interdependencia con otros derechos como el reconocimiento a la identidad campesina, a la alimentación, a las semillas, la biodiversidad, a los derechos culturales, a sus saberes tradicionales, al medio ambiente limpio, a la soberanía alimentaria, entre otros.

En palabras de una mujer campesina esta declaración significa un reconocimiento a las luchas de los/as campesinos/as porque:

“Contempla la identidad de hombres y mujeres que a través de la historia han mantenido una lucha permanente por el derecho a la tierra, a una agricultura con la biodiversidad de las semillas nativas que han pasado de las manos de nuestros ancestros hasta las manos de hombres y mujeres que han producido alimentos sanos que permiten alimentar a nuestro pueblo. América Latina sigue luchando por mantener esa naturaleza de los ríos, mares, y mantos acuíferos, no por un interés individual sino por la necesidad y beneficios de una colectividad que ha venido peleando por mantener la armonía con nuestra madre tierra, deteniendo la violación de sus fronteras agrícolas, el envenenamiento de sus aguas, la privatización de la tierra, el uso indiscriminado de tóxicos que no solo mutilan sino que también la matan”. (Aleyda Aragón, intervención en el IV Grupo Intergubernamental de Trabajo, Ginebra, Mayo 2017 En: LVC, 2017: 23).

Por su parte, la Constitución Política de Colombia de 1991 en sus artículos 58 y 60 brinda protección a la propiedad agraria, particularmente otorga protección a quienes poseen jurídicamente la tierra como un bien. Para quienes no poseen tierras, el Estado en su artículo 64 establece su responsabilidad de promover su acceso progresivo para los/as campesinos/as. Sin embargo, sabemos que la mayoría de los/as campesinos/as colombianos no poseen las tierras como propiedad, sino a través de los procesos históricos de ocupación informal de tierras baldías, lo que en una situación desplazamiento forzado ha generado mayor facilidad para despojarlos de sus tierras.

Como mecanismo legal para revertir el despojo de territorios campesinos durante el conflicto armado, el gobierno colombiano estableció en el 2011 la Ley de Víctimas y Resti-

tución de tierras. Adicionalmente, en el proceso de Paz que concluyó en el 2016 entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC-EP, el primer punto de negociación abordó el tema agrario denominado como “Política de Desarrollo Agrario Integral”. Estas dos iniciativas institucionales serían lo que constituirían las políticas del “postconflicto rural” para atender a las víctimas y la población rural.

La Ley 1448 de 2011, fue emitida como resultado de presiones de la sociedad civil y de la Corte Constitucional para asistir y reparar a las víctimas de desplazamiento. La Ley intenta impulsar medidas en búsqueda de soluciones duraderas al desplazamiento y el derecho de ser reparado mediante medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. La Restitución de Tierras es la medida administrativa y judicial que el Estado colombiano plantea para aquellas víctimas del conflicto que fueron obligadas abandonar sus predios de forma forzada y mediante otros actos fueron despojados de sus tierras les sean restituidas. La restitución de tierras se considera parte del derecho a la reparación que se enmarca dentro de la Ley de Víctimas y Restitución de tierras (Ley 1448 de 2011). Esta Ley reconoce las diferentes relaciones patrimoniales que la población establece con sus tierras, por lo que existen diferentes relaciones de tenencia y de propiedad que protege esta Ley ²: Propietarios, Poseedores, Ocupantes, Tenedores y Propiedad Colectiva

Estas medidas institucionales para restituir las tierras despojadas a quienes las perdieron durante el conflicto, abre una oportunidad para la población rural. Para las organizaciones campesinas este escenario puede ser el espacio para dar a conocer su situación actual y sus derechos puedan ser garantizados. Sin duda, la importancia que tienen todas estas normativas y medidas legislativas son históricas, pues han promovido un debate nacional sobre la importancia del campo y sus pobladores en el desarrollo nacional y han atraído nuevamente la mirada de la sociedad hacia el campo, pues por mucho tiempo ha sido indolente e insensible hacia la población rural.

Sin embargo, es imprescindible el desarrollo de las medidas institucionales para la recuperación de sus tierras, una medida de Restitución de tierras por sí sola no podría garantizar soluciones sostenibles a la situación del despojo; sino que requiere de diferentes estrategias y la articulación de distintos componentes que transformen estructuralmente las condiciones de vulnerabilidad y contribuyan también al restablecimiento del tejido social y el reconocimiento del campesinado.

2. De acuerdo con el Programa de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada -PTPP (2009), las formas de tenencia y propiedad son entendidas de la siguiente manera: 1. Propietarios: son las personas que aparecen como titulares del derecho en el folio de matrícula de un bien inmueble, cuyo registro y conservación corresponden a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Círculo Registral donde se encuentra el mismo. 2 Poseedores: son aquellas personas que ejercen materialmente actos de señor y dueño sobre predios de propiedad privada, de manera pacífica, pública y sin interrupciones. Son ejemplos de estos actos: cultivar una finca, construir una casa o pagar sus impuestos. 3. Ocupantes: se trata de quienes explotan un terreno baldío, es decir, tierras pertenecientes a la nación, que pueden ser adjudicadas. 4. Tenedores: son aquellas personas que, por relación contractual, tienen materialmente la tierra y reconocen a otros como dueños o 5. Propiedad colectiva de grupos étnicos: es la que está en cabeza de una comunidad étnica (reconocida por la Constitución y la ley a los pueblos indígenas y las comunidades negras) y es ejercida sobre áreas determinadas del territorio nacional en las que habita o realiza actividades sociales, económicas y culturales.

5. EL DESPOJO DE TIERRAS EN COLOMBIA

El campo colombiano fue el principal escenario dónde se libró la guerra. La población civil ha experimentado diversos daños por las múltiples formas de violencia ejercido por tan largo conflicto. La violencia letal dejó cerca de 220.00 personas muertas entre 1958 y 2002 siendo el 80% de las víctimas población civil (CNMH, 2011). La violencia no letal como el desplazamiento forzado, delito de lesa humanidad, ha dejado más de 7 millones de desplazados. Es decir casi el 15% de la población total del país ha tenido que abandonar su lugar de origen para salvar sus vidas y las de sus familias y la mayoría proviene de zonas rurales.

En Colombia, el conflicto por la tierra constituye una de las principales causas del desplazamiento forzado (Reyes & Bejarano, 1998, Ibáñez & Querubín, 2004). La tierra en disputa ha sido apetecible tanto por actores en conflicto armado como por elites económicas o políticas que han visto en la tierra una importancia económica y geoestratégica para el logro de sus intereses.

Aunque el despojo de tierras es un fenómeno que por muchas décadas ha afectado al país, éste empieza a ser reconocido solo recientemente como un problema nacional gracias a las denuncias hechas por las Asociaciones de población desplazada y la atención prestada por la Corte Constitucional (PNUD, 2011). La grave vulneración de derechos de las víctimas del conflicto armado, en particular la crisis humanitaria del desplazamiento forzado, reveló el gran porcentaje de hogares campesinos que tuvieron que dejar abandonadas o fueron despojadas de sus tierras. El desplazamiento forzado se empezó a concebir de forma articulada al despojo, como resultado de una estrategia sistemática ejercida históricamente para apropiarse o despojar violentamente a las comunidades rurales de sus territorios.

A día de hoy se estima que hay más de 10 millones de hectáreas despojadas, usurpadas o abandonadas por razones del conflicto (MOVICE en Comisión de seguimiento a la política pública, 2009). Como resultado del modelo de apropiación violenta los territorios de los/as campesinos/as fueron quedando en manos de latifundistas, paramilitares, narcotraficantes, empresarios o multinacionales que utilizaron el desplazamiento forzado como mecanismo de apropiación.

Por lo general, las regiones dónde se ha concentrado el conflicto poseen gran riqueza natural, que determina un modelo extractivo promovido por el Estado colombiano. La localización de megaproyectos ha coincidido con la ubicación de los actores armados y las zonas donde la población ha sido altamente expulsada. Así, la implementación de megaproyectos ha influido en la concentración de tierras debido a las grandes extensiones que demandan. Los grupos económicos atraídos por la riqueza, se han favorecido del conflicto y de la expulsión violenta de las poblaciones campesinas.

El modelo de apropiación violenta, junto con un modelo económico de extracción ha terminado por consolidar una estructura agraria injusta y desigual para el campesinado (Bejarano, 1998). La confluencia de estos factores ha configurado un escenario de disputa y despojo territorial, escenario en que la población rural ha sido la más afectada. Al ser despojados de su tierra como medio de vida principal, la población campesina que

tradicionalmente se había dedicado a la explotación de la tierra y de donde generaban sus ingresos y productos para autoconsumo y sostenimiento familiar, se ha empobrecido y degradado sus vidas.

Como lo señala el informe de la Comisión de seguimiento a la política pública (2009), los índices de pobreza de la población rural que fue desplazada se incrementaron del 51% al 97% y de indigencia del 31% al 80% (2009), cifras que demuestran la dificultad para que esta población recupere su proyecto de vida sin contar con la tierra que era su elemento fundamental para su supervivencia.

El despojo de tierras, además no sólo ha significado la pérdida de un bien material y/o económico; sino que como ya se ha reiterado, para el campesinado, la tierra no sólo es una porción, sino un espacio dónde se construyen relaciones, se desarrolla una identidad, se generan procesos colectivos y dónde se recrea la vida personal, familiar, comunitaria y nacional.

En este sentido, los daños por el despojo también han tenido un impacto en lo relacional y personal, en el debilitamiento de los lazos sociales, en las prácticas culturales y en los procesos organizativos que también son importante tener en cuenta a la hora de reparar los daños del conflicto y que no ha tenido cabida en los procesos de reparación.

6. LAS RESISTENCIAS CAMPESINAS

En un contexto tan complejo como el colombiano, el campesinado ha sido discriminado socialmente por razón de su grupo social y victimizada en medio del conflicto armado. Aún así se resalta el papel en la lucha por la defensa de la tierra y el territorio. Los/as campesinos/as en Colombia no solo han sido víctimas y grupos pasivos sino que han sido actores sociales importantes que han desarrollado acciones de resistencia y protesta contra las condiciones injustas.

En Colombia, pese a que el 94% del país es rural y el 32% de la población vive en el campo, ni el Estado ni la sociedad han concedido el lugar de importancia para el campo y sus pobladores (PNUD, 2011). Pese a la exclusión y la violencia que caracteriza el campo colombiano, hombres y mujeres han desarrollado continuas luchas para reivindicar el derecho a la tierra y el territorio. Además, claman por el reconocimiento de la importancia de su aporte en la economía nacional, la identidad cultural y el papel político que han desarrollado en la historia del país.

El movimiento campesino ha logrado resurgir después de la dureza del conflicto; y en los últimos años han tenido importantes expresiones de protesta que no sólo interpela al Estado frente a las viejas demandas, sino también a la sociedad por esa falta de reconocimiento. En los últimos años se han visto crecientes demandas campesinas por el reconocimiento y garantía de sus derechos, así como por la defensa de la vida en territorios de alto conflicto y demandas a la atención estatal por las medidas económicas que han profundizado la crisis del sector.

El devenir de las luchas campesinas y sus demandas se inscriben en la misma historia del país (PNUD, 2011). Especialistas (Archila, 2005; Mondragón, 2006), afirman que las

luchas sociales en Colombia, se pueden incluso remontar a hace 500 años, cuando ya los grupos indígenas intentaban resistir la colonización, o a la lucha de la población afro descendiente por reivindicar sus derechos, o al movimiento campesino de la revolución comunera de 1781, o más reciente a los movimientos sindicales obreros, o a los movimientos que hoy día se pronuncian contra la guerra y reivindican el derecho a la vida y otros tantas expresiones sociales que luchan contra toda forma de discriminación social, política o económica .

En los años 70, ante la gran concentración de tierras en manos de latifundistas, el movimiento campesino exigió el reparto de tierras ante el Estado e instó a los campesinos hacia la toma de tierras. Movilización que fue convocada por la ANUC - Asociación Nacional de Usuarios Campesinos- que fue la más grande organización campesina del orden nacional que logró unificar a las organizaciones locales en un solo sentir. Sin embargo, durante los años posteriores del conflicto entre la guerrilla y el Estado, la ANUC fue gravemente debilitada y casi llega a desaparecer.

Durante la década de 1980, el movimiento social campesino fue totalmente desarticulado. La irrupción de nuevos actores de violencia como el narcotráfico y paramilitares terminaron por diezmar sus organizaciones. Aquellas organizaciones y líderes que intentaron desarrollar acciones fueron objetivos militar (PNUD; 2011). Durante los años de de alto nivel de conflicto entre 1998 y 2005 las organizaciones campesinas tuvieron que adoptar un perfil bajo.

En las últimas dos décadas, se ha percibido el resurgir de las organizaciones campesinas. La lucha por la tierra y su territorio, así como la defensa de la vida, la seguridad y soberanía alimentaria y la lucha por la mejora de las condiciones de producción y comercialización han sido parte de sus demandas recientes.

Al igual que la población rural y sus organizaciones son diversas, se pueden observar las distintas dinámicas de las organizaciones con carácter nacional, local o regional, así como las diferentes formas de expresión y estrategias de resistencia y reivindicación. Organizaciones del orden nacional que tienen también representación regional como: Fensuagro (Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria), Anmucic (Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e indígenas de Colombia), ANUC - UR (Asociación Nacional de Usuarios Campesinos Unidad y Reconstrucción).

Además, existen otras expresiones de convergencia nacional que intentan reconstruir el movimiento campesino como son el Mandato Agrario que expidió en el 2003 catorce puntos con demandas concretas o el Manifiesto por la Tierra y la Paz de 2011 (PNUD, 2011). A nivel local o regional, hay gran proliferación de organizaciones campesinas, relacionadas con las demandas más inmediatas y urgentes de sus comunidades y sus territorios.

Usualmente, estos procesos sociales se ubican en regiones caracterizadas por la confluencia de diversos intereses; territorios con gran riqueza natural, con grandes yacimientos de minerales, oro y petróleo, siendo por lo general zonas estratégicas para diferentes actores armados o no armados dada la ubicación geográfica para el control del territorio en términos de ventajas militares o el control de la coca, rutas de narcotráfico y extracción de recursos naturales.

A pesar de ser zonas donde se ha experimentado el conflicto y de que sus organizaciones y líderes han sido el blanco del mismo; el nivel organizativo de estas comunidades es relativamente alto. Existen ciertas características que permite pensar que en Colombia funciona este tipo de estrategias basadas en las comunidades, en el empoderamiento de la gente, pues es el sentido que cobra ser parte de ese territorio, con una identidad cultural propia y el arraigo a la tierra son aspectos que ayudan generar acciones colectivas de reivindicación.

La experiencia de estos procesos ha significado una alternativa ante la vulneración de derechos en medio del conflicto. Aunque que aún falta mucho camino por recorrer para la plena protección de sus derechos, este definitivamente es una fortaleza en aras de construir respuestas al conflicto basados en la perspectiva socio territorial.

7. CONCLUSIONES

El campesinado es un actor social y político que históricamente ha tenido que defender el acceso a su tierra y su territorio. Los conflictos por la tierra son una problemática tan antigua como la época de la colonia. Sin embargo, las nuevas dinámicas internacionales y nacionales relacionadas con el acaparamiento global de tierras, el avance del capital extranjero, las luchas armadas y la irrupción de nuevos actores constituyen mayores amenazas para el derecho de los/as campesinos/as.

Pese a los avances normativos, estos aún son insuficientes para proteger la vida y mejorar las condiciones de vida. Las poblaciones rurales han sido las principales víctimas de los conflictos armados, de la pobreza, del hambre y de los desalojos y despojos. En síntesis, hay una brecha enorme entre las normativas y la realidad de facto de millones de pobladores/as de las zonas rurales.

En Colombia, el conflicto armado exacerbó la disputa por la tierra generando mayores situaciones de vulneración de los /as campesinos/as. Además de las situaciones de pobreza y exclusión social, han sido víctimas de procesos de desplazamiento forzado y despojo de territorios. Por ello, las medidas legislativas de Restitución de tierras, deben contemplar acciones integrales de reconocimiento de la exclusión y la discriminación histórica.

El campesinado colombiano, es un actor que ha logrado sobrevivir, sobreponerse, adaptar y resistir en medio difíciles condiciones. Por lo que un paso importante para la construcción de paz es la democratización de los territorios rurales. Donde el pilar fundamental sea el reconocimiento del sujeto campesino para reconstruir sus territorios, desde su visión holística de lo que es el territorio, de la forma de vida campesina, sus expectativas de reparación y postconflicto. Por lo tanto, la participación debe ser un derecho sobre las afectaciones que pueda tener las decisiones que tengan que ver con sus territorios, pues son sus habitantes los que conocen mejor las posibilidades y retos de reconstruir sus propios territorios.

BIBLIOGRAFÍA

Archila Neira, Mauricio (2005): "Los movimientos sociales en la encrucijada de comienzos del siglo XXI". En: Leal Buitrago, Francisco (ed): En la encrucijada en Colombia en el siglo XXI. Bogotá. Centro de Estudios Sociales de la Universidad de los Andes. Grupo editorial norma.

Bejarano, J (1998). Economía de la agricultura. Tercer mundo editores Bogotá.

Borras et all (2011). Land grabbing in Latin America and the Caribbean viewed from broader international perspectives. FAO. 2011.

Castilla, A (2016). Proyecto de Acto Legislativo 12 de 2016 Senado. Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de derechos, se reconoce el derecho a la tierra y a la territorialidad campesina y se adoptan disposiciones sobre la consulta popular. En: http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=03&p_numero=12&p_consec=44164. Consultado el 15 de enero de 2017.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y EDUCACIÓN POPULAR – CINEP- (2009): Derecho a la tierra y el territorio, documentos DHESC. Bogotá: Ediciones Antropos Ltda.

CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA –CNMH (2010): La tierra en disputa: memorias del despojo y resistencias campesinas en la Costa Caribe 1960-2010. Bogotá: Fundación Semana- Taurus.

_____ (2015): Una nación desplazada: Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional.

_____ (2013): Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Bogotá: Imprenta Nacional.

CLACSO- Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales- (2015). Antología del pensamiento crítico colombiano. En <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20151023041701/AntologiaColombia.pdf>.

COMISION NACIONAL DE REPARACIÓN Y RECONCILIACIÓN -CNRR- (2009): El despojo de tierras y territorios: Una aproximación conceptual Bogotá: Editorial Kimpres Ltda.

Comisión Nacional de Seguimiento a la Política Pública sobre desplazamiento forzado (2009). El Reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado. Bogotá

FIAN INTERNATIONAL (2015). El derecho a la tierra y a otros recursos naturales. En la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales. Nota informativa. Diciembre de 2015. Heidelberg, Alemania.

FIAN INTERNATIONAL (2016). Rural Women´s Right. In the UN Declaration on the Rights of peasants and other people working in rural areas. Briefing. March 2016. Heidelberg, Germany.

Food and Agriculture Organization of the United Nations -FAO- (2014). The State of Food and the Agriculture 2014. En: <http://www.fao.org/3/contents/9907f326-7f6c-49ba-9e0c-f8a207e035e2/i4040e02.pdf>. Consultado el 15 de agosto de 2017.

Food and Agriculture Organization of the United Nations -FAO- (2017). Trabajo estratégico de la FAO para reducir la pobreza rural. En: <http://www.fao.org/3/a-i6835s.pdf>. Consultado el 03 de agosto de 2017.

Fajardo, Dario (2003): "El conflicto armado en Colombia: su influencia sobre el sector rural y las migraciones internas". En: Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR- (ed.): Análisis de experiencias en restablecimiento de la población en situación de desplazamiento, Memorias del seminario internacional. Bogotá: -ACNUR-.

Forjando Futuros (2016). Restitución colectiva de tierras en Colombia. Fundación Forjando Futuros. Medellín.

FOOD FIRST AND ACTION NETWORK –FIAN- (2009): Resultados de la misión internacional de verificación sobre los impactos de los agrocombustibles en Colombia. Informe regional del Magdalena Medio, julio 2009. En: [<https://retornoalaspavas.files.wordpress.com/2011/02/>]

GRAIN (2016). El acaparamiento global de tierras en 2016: sigue creciendo y sigue siendo malo. En: <https://www.grain.org/es/article/entries/5607-el-acaparamiento-global-de-tierras-en-el-2016-sigue-creciendo-y-sigue-siendo-malo>. Consultado el 05 de septiembre de 2017.

García, José Luis (1976). Antropología del territorio. ed. Taller ediciones JB. Madrid.

Hansen, T. (1993). What Is Critical Theory? An Essay for Uninitiated Organizational Communication Scholar. En: Gamboa, Rony. (2011). El Papel de la teoría crítica en la investigación educativa y cualitativa. Revista electrónica Diálogos Educativos No. 21. Disponible en: [file:///Users/luciapoveda/Downloads/Dialnet-EIPapelDeLaTeoriaCriticaEnLaInvestigacionEducativa-3931278%20\(1\).pdf](file:///Users/luciapoveda/Downloads/Dialnet-EIPapelDeLaTeoriaCriticaEnLaInvestigacionEducativa-3931278%20(1).pdf). Fecha de acceso: 03 de mayo de 2017.

Hernández, Esperanza. (2008). La paz imaginada por quienes la construyen: Iniciativas civiles de paz de base social identifican sus sueños de paz. Reflexión Política, Vol 10, 19. Bucaramanga, Colombia.

IGAC Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2012). Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia. IGAC. Bogotá.

Ibáñez, A. m. y Querubín, P. (2004). Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia. Documento Cede 2004-23. Bogotá, universidad de los Andes.

LVC -La Vía Campesina- (2017). Las Luchas de La Vía Campesina. Por la Reforma Agraria, la defensa de la vida, la tierra y los territorios. Secretariado Internacional. Harare. Ximbabwe.

Ley de Víctimas y Restitución de Tierras 1448 de 2011.

Lefebvre, Henri. 1974. La production de l'espace. Editions Anthropos. París.

Martínez de Pisón, Eduardo (2007): "Paisaje, cultura y territorio". En: Nogue, Joan (ed.): La construcción social del paisaje. Madrid: Icaria. pp. 327- 337.

Massey, Doreen. (1999): "Philosophy and politics of spaciality: some considerations". En: Albert, Abel / Benach, Nuria (2012): Doreen Massey. Un sentido global del lugar. Barcelona: Icaria. pp. 156-181.

_____ (1984): "Geography matters". En: Albert, Abel / Benach, Núria (2012): Doreen Massey. Un sentido global del lugar. Barcelona: Icaria. pp. 95- 129.

Mondragón, Héctor (2006): "La violencia ha hecho que los movimientos sociales colombianos creen nuevas formas de resistencia". En: <http://www.canalsolidario.org/noticia/la-violencia-ha-hecho-que-los-movimientos-sociales-colombianos-creen-nuevas-formas-de-resistencia/7381>. Consultado el 20 de febrero de 2016.

Nogué, Joan (2007): *La construcción social del paisaje*. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva.

OXFAM (2016). *Desterrados: tierra, poder y desigualdad en América Latina*. Consultado en: <https://www.oxfam.org/es/informes/desterrados-tierra-poder-y-desigualdad-en-america-latina>

Osorio, Flor Edilma. 2009. *Recomposición de territorios en contextos de guerra. Reflexiones desde el caso colombiano*. En: *Las configuraciones de territorios rurales en el siglo XXI*, J. Ferro & F. Lozano Editores. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – PNUD. (2011). *Informe de desarrollo humano: Razones para la esperanza*. Bogotá: PNUD.

Reyes, Alejandro (2009): *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*. Bogotá: Editorial Norma.

Sarantakos, S. (2005). *Social research*. New York: Palgrave Macmillan.



FAO-El Salvador/D. Ayala

Alimentar derechos: de cómo la agricultura local mejora la alimentación escolar.

Lidia García-García

Universitat Politècnica de València

Este trabajo es parte de la investigación para obtener el Doctorado en Economía Agroalimentaria y cuenta con el apoyo del proyecto "La implementación del derecho a la alimentación a través de la vinculación de la alimentación escolar y la agricultura familiar. El caso de El Salvador" de la convocatoria ADSIDEO 2015 del Centro de Cooperación al Desarrollo de la UPV.

RESUMEN

El derecho a la alimentación es el primer Derecho Humano a cumplir. No siempre se logra, pese a los acuerdos internacionales adoptados como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la nueva agenda de desarrollo 2030, que pone de manifiesto la necesidad de erradicar el hambre.

El componente de Compras Locales del Programa de Alimentación y Salud Escolar en El Salvador es un claro ejemplo de implementación del derecho a la alimentación a través de una política pública. Cumple con las obligaciones y principios de este derecho, destacando el alto grado de articulación institucional y la participación social, suponiendo un mecanismo probado y con éxito que podría servir de modelo para otros Estados.

1. ¿POR QUÉ ES RELEVANTE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN?

“El primer derecho humano es el derecho a la alimentación, pero respetando la sostenibilidad, la armonía entre seres humanos y no humanos y la diversidad que nos protege de la vulnerabilidad”.

José Esquinas Alcázar. Cátedra de Estudios para el Hambre y la Pobreza de la Universidad de Córdoba y funcionario de FAO durante 30 años

El derecho a la alimentación o el derecho a no pasar hambre, establecido en la Declaración de los Derechos Humanos de 1948 en su artículo 25¹ es considerado uno de los principios básicos para el desarrollo de la humanidad. El hecho de que todavía más de ochocientos millones de personas² estén pasando hambre y unos mil quinientos padezcan de sobrepeso y obesidad con los medios y los recursos con los que contamos actualmente constituye hoy en día una lacra social.

Para reafirmar y comprometer aún más a los Estados al cumplimiento de este derecho, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) se estableció en 1966³. El artículo 11 del PIDESC reconoce “el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre”, pero es en 1999 donde se aprueba la Observación General número 12 por parte del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales estableciendo la obligación de los Estados a respetar, proteger, facilitar y hacer efectivo el derecho a la alimentación.

Por fin, el Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, Jean Ziegler, define el derecho a la alimentación como:

1. “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado, que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios, tiene así mismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudedad u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”

2. 815 millones de personas están subnutridas según “El Estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2017. Fomentando la resiliencia en aras de la paz y la seguridad alimentaria”. FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. 2017.

3. El PIDESC entró en vigor en 1976 y debe ser ratificado por cada país, comprometiéndose únicamente a lograr progresivamente la plena efectividad de estos derechos de segunda generación.

“El derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, directamente o mediante compra con dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna”

(Ziegler, 2003)⁴

Por otro lado, Amartya Sen, Premio Nobel de Economía, propone “el derecho a no tener hambre”⁵, fundamentado en el concepto de metaderecho. Este enfoque incluye la posibilidad de exigir la realización progresiva de este derecho por medio de políticas públicas, haciendo referencia al derecho que tiene la ciudadanía a tener una política pública clara sobre el derecho que el Estado se ha comprometido a realizar.

La propuesta de Sen consiguió desplazar el debate sobre el hambre desde la disponibilidad de alimentos, centrado principalmente en la producción, hacia el problema del acceso: si hay alimentos suficientes, ¿por qué todavía hay personas que tienen hambre o sufren malnutrición? A partir de ese momento, la lucha contra el hambre comenzó a dimensionarse desde un enfoque de derechos más que desde un enfoque tradicional paternalista.

De hecho, durante el discurso de la Relatora Especial sobre el Derecho a la Alimentación, Hilal Elver, en enero de 2017, se resalta de nuevo la verdadera razón de que el hambre siga siendo el principal problema de nuestra sociedad:

“La razón por la que el hambre y la desnutrición persiste no es porque no hay suficiente comida para todos. El hambre persiste debido a la pobreza, la desigualdad social y económica y la inaccesibilidad a los recursos vitales, así como el impacto adverso de las normas comerciales en los países en desarrollo y el carácter depredador de la globalización económica. Muchas de las causas fundamentales del hambre en el mundo no pueden ni serán superadas sin la existencia y aplicación de los principios normativos de los derechos humanos.”

(Elver, 2017)⁶

Las obligaciones de los Estados frente al derecho a la alimentación son: i) respetar el acceso al no adoptar medidas que puedan privar a las personas de ese acceso; ii) proteger requiere que los Estados adopten medidas para garantizar que las empresas o particulares no priven a individuos o colectivos del acceso a alimentos y recursos adecuados; iii) promover o facilitar significa que los Estados deben procurar acciones orientadas a fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población, de los recursos que asegu-

4. Ziegler, J. (2003). Informe del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos de NNUU para el derecho a la alimentación, agosto 2003.

5. Sen A. (1982) *The Right Not To Be Hungry*. In: Floistad G *Contemporary Philosophy*, 2. The Hague: Martinus Nijhoff; 1982.

6. “The right to Adequate Food” Evento del 24 Enero de 2017. Texto transcrito del mensaje de video de Hilal Elver, Relatora Especial sobre el Derecho a la Alimentación.

ren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria, siempre teniendo en cuenta la disponibilidad máxima de los recursos existentes; y iv) garantizar la no discriminación, por motivos de raza, color, sexo, idioma, edad, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social⁷. El incumplimiento de alguna de estas obligaciones por parte del Estado supondría una violación del derecho a la alimentación.

Las agendas de desarrollo promovidas por las Naciones Unidas también han incluido la reducción o eliminación del hambre como uno de los objetivos a lograr. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)⁸ del año 2000 proponían dentro del objetivo 1, la meta “reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que padecen hambre”, mientras que los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)⁹ de la agenda 2030 supera la meta de “reducir” el hambre por la de “eliminar”¹⁰.

La clara mejora de la agenda 2030 frente a la primera de 2015 en cuanto a los criterios de universalidad, participación e inclusión, pero no llega a incorporar los Derechos Humanos como parte de la misma. Durante la construcción de los ODS, ésta fue una de las grandes discusiones entre los países.

No obstante, se destacan los grandes avances en la lucha contra el hambre a través del ODS número 2 de “Hambre Cero”:

- Se pone el foco en acabar con el hambre a través de la mejora del acceso a los alimentos, puesto que hoy en día la disponibilidad no supone un problema ya que se produce más de lo que se necesita a nivel mundial (Meta 2.1).
- El concepto de malnutrición sustituye al de subnutrición. Esto supone el reconocimiento de que el sobrepeso y la obesidad es parte importante de los problemas actuales, y no solo la desnutrición (Meta 2.2).
- Destacar el acceso a los recursos como la tierra resaltando a la pequeña agricultura, “en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los pastores y los pescadores” es un ejercicio de inclusión (Meta 2.3.) que no se había realizado hasta ahora.
- La resiliencia y la lucha contra el cambio climático como parte irrenunciable de fortalecer sistemas alimentarios más sostenibles (Meta 2.4).
- El mantenimiento de la diversidad genética mediante los bancos de semillas y otras iniciativas recalca los acuerdos internacionales de los últimos años (Meta 2.5.).
- Por último, también se hace referencia al funcionamiento actual de los mercados que

7. Loma-Ossorio, E. (2008). Centro de Investigación para la paz (CIP-Ecosocial). Boletín ECOS n° 4, sept-oct 2008.

8. Para más información: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/poverty.shtml>

9. Para más información: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

10. La meta 2.1: Para 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones vulnerables, incluidos los lactantes, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año.

influye directamente en el acceso a los alimentos (volatilidad de los precios, dumping...) sin por ello proponer un cambio real del modelo.

De esta forma, tanto por los compromisos asumidos a través de la Declaración de Derechos Humanos, en especial el PIDESC, así como por la actual agenda de desarrollo que nos interpela a todos y a todas, el derecho a la alimentación o la imperiosa necesidad de acabar con el hambre, nos insta como sociedad, en general, y a los Estados, en particular, a actuar para acabar con este estigma social.

La construcción de políticas públicas dirigidas directamente a implementar el derecho a la alimentación, poniendo en el centro de estas políticas a las personas, es el eslabón fundamental para la realización del derecho tal como afirma Sen: formular y ejecutar políticas públicas como realizadoras de derechos.

Porque, de hecho, el hambre es un problema político.

Para demostrar que es posible, en este capítulo se analiza un caso práctico de política pública encaminada a realizar el derecho a la alimentación: El Programa de Alimentación y Salud Escolar vinculado a la compra pública a la agricultura familiar¹¹ en El Salvador.

2. ¿QUÉ SE HA ESTADO HACIENDO PARA APLICAR EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN?

La región latinoamericana y caribeña es la región que más claramente logró la meta de “reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre, entre 1990 y 2015” planteada en los Objetivo de Desarrollo del Milenio. A pesar de ello, todavía más de 42 millones de personas siguen afectadas por la subnutrición de manera permanente, sin autonomía para tomar decisiones sobre su alimentación y sin acceso a recursos productivos y/o ingresos que garanticen una vida libre de hambre (FAO, 2017)¹². Incluso se ha observado que desde 2014 a 2016 existe un mayor nivel de inseguridad alimentaria, aumentado del 4,7% al 6,4%. Además, una cuarta parte de la población adulta actual es considerada obesa, mientras que el sobrepeso en niños sigue aumentando preocupantemente en todos los continentes.

En los últimos años, se han desarrollado diferentes políticas y programas para avanzar en la reducción de la malnutrición y la implementación del derecho a la alimentación en Latinoamérica, siendo los programas de alimentación escolar uno de los más exitosos como estrategia para superar la pobreza y la desnutrición. Por ejemplo, en Brasil, el Programa de Alimentación Escolar se viene ejecutando desde 1953 y ha ido mejorando y logrando grandes resultados¹³. De esta forma, los programas de alimentación escolar han conse-

11. *La Agricultura Familiar tiene diversas definiciones, pero la más utilizada es: “una forma de organizar, la producción agrícola y silvícola, así como la pesca, el pastoreo y la acuicultura, que es gestionada y dirigida por una familia y que en su mayor parte depende de mano de obra familiar, tanto de mujeres como de hombres. La familia y la explotación están vinculadas, co-evolucionan y combinan funciones económicas, ambientales, reproductivas, sociales y culturales”;* elaborada por la FAO para el Año Internacional de la Agricultura Familiar 2014. En este documento, se utilizará indistintamente, identificándola con agricultura local y pequeños productores y productoras.

12. FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. 2017. *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2017. Fomentando la resiliencia en aras de la paz y la seguridad alimentaria.* Roma, FAO.

13. Archanjo et al., 2007; Sidaner et al., 2012; Cabral et al., 2013; McKay & Nehring, 2014

guido crear una sinergia entre educación, nutrición y bienestar familiar, suponiendo una transferencia de conocimientos y prácticas a todo el hogar¹⁴.

Tomando como ejemplo a Brasil, varios países de la región han puesto en marcha Programas de Alimentación Escolar (PAE), con diversos grados de cobertura del alumnado y del territorio. Los resultados muestran que este tipo de programas ejecutados de forma sostenida en el tiempo tienen un efecto positivo en el estado nutricional de los estudiantes, mejoran el rendimiento escolar y su permanencia en la escuela¹⁵.

Una de las claves para conseguir estos resultados es la mejora de las dietas de los menús ofrecidos a los estudiantes. Este tipo de programas ha ido incluyendo productos más saludables y frescos a la dieta escolar a través de compras a la agricultura familiar o local, es decir a pequeños productores y productoras que están próximos al centro educativo. Es así como los programas de compras públicas a la Agricultura Familiar comenzaron hace más de diez años como un instrumento para generar ingresos en las áreas rurales y, al mismo tiempo, garantizar la diversidad y la calidad en la oferta de alimentos. Esto contribuye a garantizar la diversidad alimentaria, el respeto a la cultura alimentaria local, el desarrollo de la economía local y la mejora de la calidad de vida de las comunidades donde se implementan estos programas. Además, la preocupación y compromiso de la sociedad civil exige a los gobiernos compras públicas cada vez más sostenibles, priorizando pequeñas y medianas empresas.

En gran parte de los países latinoamericanos se han llevado a cabo programas que vinculan el fortalecimiento de la alimentación escolar a través de la compra pública de alimentos a pequeños productores y productoras de zonas próximas a la escuela. Estos programas, basados en la experiencia brasileña, han ido adaptándose a la idiosincrasia de cada país en función de diversos elementos influyentes, como el marco normativo, el número de estudiantes atendidos y el sistema de distribución de alimentos a las escuelas, la disponibilidad y distribución de la producción¹⁶ o la institucionalidad en torno a la seguridad alimentaria y nutricional. Esto ha derivado en políticas públicas más efectivas en la implementación del derecho a la alimentación y mejora de la seguridad alimentaria y nutricional.

Uno de estos casos es el de El Salvador, que desde 2013 está implementando el componente “Compras Locales” del Programa de Alimentación y Salud Escolar (PASE) del Ministerio de Educación. Este proyecto se ejecuta en coordinación con otras instituciones públicas que tienen responsabilidad en el proceso de compras públicas, tanto a nivel nacional como local. Este conjunto de organismos gubernamentales se coordina a través de la Mesa Técnica Nacional de Fortalecimiento de la Alimentación Escolar, liderada por la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia de la República de El Salvador.

Este tipo de proyectos se justifican en El Salvador debido a la creciente demanda por parte de la sociedad civil para incluir el Derecho a la Alimentación Adecuada en la consti-

14. Acosta & Ramírez, 2004

15. Pardo, 2003; Latham et al., 2003; Ahmed, 2004

16. Un ejemplo de ello es el estudio de Sumberg et al., 2010

tución y promover leyes y normativas que favorezcan la soberanía y la seguridad alimentaria. Esto se ha acompañado por la voluntad del gobierno de incorporar el enfoque de derechos en sus políticas.

De hecho, El Salvador reconoce de forma implícita en la Constitución de 1983, el derecho a la alimentación, señalando que toda persona tiene derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad, a la seguridad, al trabajo, a la propiedad y posesión, y a ser protegida en la conservación y defensa de los mismos (El Salvador, 1983). No obstante, la sociedad civil salvadoreña y otras instituciones internacionales están demandando incorporar en la constitución un artículo específico que reconozca el Derecho a la alimentación y el Derecho al agua para que sea incluido explícitamente. Esta iniciativa está siendo empujada, sobre todo, por la Mesa por la Soberanía Alimentaria, que reúne más de 200 organizaciones sociales que luchan por la soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación en el país.

En 2007, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) estimaron el coste de la desnutrición en El Salvador en 1.175 millones de dólares, que representaban en 2004 el 7,4% del PIB y 1,37 veces el gasto público social total. Al mismo tiempo, calculaban el costo estimado para el periodo 2004-2068 de la desnutrición para los menores de cinco años en 147 millones de dólares, de los cuales el 81% se deberían a pérdidas potenciales de productividad durante la vida laboral entre los 15 y 64 años de vida. Por otro lado, la doble carga de la malnutrición se ha acentuado estos últimos años, ya que la prevalencia de obesidad en El Salvador ha aumentado del 15,9% al 20,1% desde el año 2005 al 2014 (FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, 2017).

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) estima que la proporción de personas subnutridas en El Salvador en el periodo 2014- 2016 es del 12,4% (FAO, FIDA & PMA, 2015), cifra que iba reduciéndose progresivamente hasta que, en 2008, por la crisis de alimentos, hubo un repunte de la misma. Esto hizo al país reaccionar y demandar soluciones.

A continuación, se presenta el análisis del componente de Compras Locales del PASE de El Salvador, como un aporte más a las diferentes formas de aplicar el derecho a la alimentación utilizando la compra pública como motor de transformación del modelo de alimentación escolar y de dinamizador de la producción local y adaptada a la cultura alimentaria.

3. ¿CÓMO IMPLEMENTAR EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN A TRAVÉS DE UNA POLÍTICA PÚBLICA?: EL CASO DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN EL SALVADOR

3.1. Antecedentes del Programa de Alimentación Escolar en El Salvador

El Programa de Alimentación y Salud Escolar (PASE) en El Salvador comenzó oficialmente en 1984 como un incentivo para asistir y mantener en la escuela a estudiantes en centros educativos rurales focalizados (FAO, 2013a). Comenzó siendo un programa relativamente modesto ya que atendía a 100.000 estudiantes en 33 municipios. En 1990 el programa

llega a 160 municipios y actualmente atiende a la totalidad de los estudiantes en todo el territorio nacional, convirtiéndose en uno de los programas insignias del Gobierno a partir de 2010 como parte del Sistema de Protección Social Universal.

El PASE atiende a todos los estudiantes de los 5.377 centros escolares existentes, con la distribución de 9.300 toneladas métricas anuales de alimento, ofreciendo principalmente frijol, arroz, leche en polvo, aceite, azúcar y bebida fortificada, que en su mayoría eran importados de diferentes países del mundo (FAO, 2015). Esto supone una inversión de 30,9 millones de dólares americanos por parte del Estado.

Desde el comienzo, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) se hizo cargo de la compra de los alimentos y el Gobierno de los gastos indirectos. El PMA firmó un convenio para transferir competencias progresivamente al Ministerio de Educación (MINED). En 2013, el Ministerio de Educación asume directamente todas las responsabilidades sobre la compra y distribución de los alimentos a los centros escolares, que realizaba anteriormente el PMA. El Ministerio empezó a introducir algunos cambios en el programa para promover la compra de alimentos producidos en el país y comenzó a implementar un programa piloto de “Compras Locales” en ciertos municipios que fortalecen el menú diario básico con productos frescos, como frutas, verduras y huevos de proveedores locales.

Actualmente, el PASE tiene como objetivo mejorar el estado nutricional del estudiantado para propiciar mejores condiciones de aprendizaje (MINED, 2015), a través de la entrega de un refrigerio diario, servido a primeras horas de la jornada. Con ello se pretende mejorar los índices de asistencia a clase, la permanencia en el sistema escolar e incentivar a los padres y madres para que envíen a sus hijos e hijas a la escuela.

El programa de Compras Locales del PASE, consiste, según el MINED, en la adquisición semanal de frutas, verduras, hortalizas y huevos frescos a agricultores y cooperativistas de las localidades, que se suman a los alimentos del refrigerio tradicional.

Se integra dentro del programa de Escuelas Sostenibles donde el PASE busca mejorar las condiciones de salud y alimentación de las niñas, niños y jóvenes, proveyendo refrigerios saludables. Además, pone énfasis en sensibilizar y concienciar al conjunto de la comunidad educativa (personal docente y administrativo, estudiantes y madres y padres de familia) sobre la necesidad de una buena alimentación en pro de un desarrollo más integral de sus vidas.

Esta iniciativa surgió gracias al apoyo de FAO en 2013 a través de un proyecto regional financiado por el Gobierno de Brasil a varios países latinoamericanos. Este apoyo consistió básicamente en asistencia técnica y acompañamiento en todo el proceso para establecer un mecanismo efectivo de compras locales y en capacitación a la comunidad educativa, al sector salud responsable en cada municipio y a los productores y productoras locales.

De esta forma, se conformó el Comité Técnico Nacional del Programa de Alimentación Escolar, en el que participan más de diez instituciones públicas para coordinar y mejorar el programa. El liderazgo es de la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (STPP) y del Ministerio de Educación (MINED), junto al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el de Salud (MINSAL).

3.2. Descripción del proceso de implementación del proyecto de compras locales para el fortalecimiento del PASE

Desde 2010 se ha estado fortaleciendo y dando prioridad de forma más vehemente a los temas relacionados con la Seguridad Alimentaria y Nutricional y el Derecho a la Alimentación Adecuada en El Salvador. En ese marco, se han impulsado políticas, programas, proyectos y marcos normativos desde diferentes espacios tanto públicos como privados. Es así como desde el Gobierno se han impulsado políticas como la de Seguridad Alimentaria y Nutricional en 2011 (CONASAN, 2011) o programas como el Plan de Agricultura Familiar (FAO, 2012a). Además, la Asamblea Legislativa instauró el Frente Parlamentario contra el Hambre en 2012, cuyo objetivo es desarrollar legislación que garantice el Derecho a la alimentación adecuada y está trabajando la propuesta de ley sobre soberanía y seguridad alimentaria.

Por otro lado, la sociedad civil impulsa diversas iniciativas para fomentar el Derecho a la alimentación y la soberanía y seguridad alimentaria, como la Mesa por la Soberanía Alimentaria¹⁷, constituida por la Procuraduría para la Defensa por los Derechos Humanos y más de 200 organizaciones sociales para reivindicar el cumplimiento del Derecho a la Alimentación y lograr la soberanía alimentaria de El Salvador.

En este contexto nacional, funcionariado público de nivel técnico y nivel político de diferentes sectores, especialmente, agricultura, salud, educación y planificación, se han formado y conocido experiencias en otros países.

Las funcionarias y funcionarios sensibilizados y empoderados, asumen el desafío de implementar un programa en el que hay que innovar nuevos mecanismos, sobre todo en relación a la compra pública a pequeños agricultores y agricultoras.

La Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (STPP) asume el liderazgo de coordinar y articular este nuevo programa, junto al Ministerio de Educación (MINED) y el papel fundamental del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Ministerio de Salud (MINSAL). Con la creación del Comité Técnico Nacional de Fortalecimiento al PASE en septiembre de 2013, comienza de forma oficial el proceso de puesta en marcha de este programa.

El programa de Compras Locales del PASE, por tanto, identifica varias fases, que se desarrollan muchas veces en paralelo y se retroalimentan unas a otras. Estas etapas se describen a continuación:

Fase 1: Fortalecimiento institucional

La primera es el fortalecimiento institucional que ya viene de procesos anteriores y cuenta con capacidad ya instalada, en especial por la visita a otros países e intercambio de experiencias de este tipo con otros territorios.

Fase 2: Diagnóstico y selección de centros escolares piloto

Para comenzar el programa en fase piloto, se seleccionaron los centros escolares y se

17. Para más información: <https://redes.org.sv/author/mesa-por-la-soberania-alimentaria/>

realizaron diagnósticos para poder realizar un seguimiento y evaluación posterior. Esto permite medir el impacto en la salud nutricional de los y las estudiantes y en el rendimiento escolar.

Para ello, se realizó un estudio del estado nutricional del alumnado, que consiste en el levantamiento de una serie de datos relacionados con el estado nutricional de los estudiantes. De esta forma, se realizaron mediciones antropométricas y pruebas de anemia a una muestra de estudiantes de los nueve centros escolares piloto y se realizaron encuestas para conocer las prácticas y conocimientos sobre consumo de alimentos de los y las estudiantes y sus familias, así como las condiciones generales del entorno escolar. En particular, se realizó un estudio de evaluación de diversidad de la dieta de niños, niñas y adolescentes a través de la metodología del Puntaje de la Diversidad de la Dieta en el Hogar (FAO, 2013b) que refleja el acceso de los hogares a alimentos variados.

También se pasó otro cuestionario a las mismas familias para identificar el nivel de inseguridad alimentaria en los hogares a través de la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA), que se basa en la percepción de las familias (FAO, 2012b). Además, se realizó un estudio para medir la aceptabilidad por parte de los estudiantes de los nuevos menús elaborados con la incorporación de los productos provenientes de productores locales.

Fase 3: Elaboración de menús fortalecidos e identificación de demanda

En paralelo, se diseñaron los nuevos menús incorporando frutas, verduras y huevos al menú básico. Se tuvieron en cuenta criterios nutricionales y productos de temporada y adaptados a las condiciones locales de cada municipio (Figura 1).

Figura 1: Menú básico y menú fortalecido con productos frescos

Arroz		Arroz	
Frijol		Frijol	
Aceite		Aceite	Fruta
Azúcar		Azúcar	+ Verdura
Bebida		Bebida	Huevos
Leche		Leche	

Fuente: elaboración propia.

El menú básico del refrigerio escolar tiene un coste de 15 centavos de dólar. Para la incorporación de nuevos productos, el precio del menú escolar se incrementó en 10 centavos de dólar por comensal y día. Los nuevos menús se diseñaron de forma cíclica para dos semanas. El MINED ha elaborado un recetario dirigido a la comunidad educativa, especialmente a las cocineras, con los pasos a seguir para elaborar cada uno de los nuevos menús y cumplir con las buenas prácticas de higiene e inocuidad de alimentos.

Para iniciar el proyecto, el Comité seleccionó los municipios y se visitaron y diagnosticaron varias escuelas propuestas por el MINED, eligiendo aquéllas que cumplieran con ciertos requisitos.

Fase 4: Selección de productores y ruedas de negocios

Cumpliendo la Ley de Compras Públicas de El Salvador, se diseñó un contrato que fuera favorable tanto para los pequeños productores como para los centros escolares. Uno de los principales logros ha sido que el pago de los productos sea contra entrega, fundamental para la tipología de proveedores del programa. Los potenciales proveedores se seleccionaron partiendo de la producción y disponibilidad de alimentos en la zona según la necesidad de Añadir: los nuevos menús diseñados

El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), a través del CENTA, selecciona y capacita a agricultores y asociaciones de productores para la correcta producción y distribución de productos a las escuelas. También forma y organiza las ruedas de negocios municipales donde se encuentran productores y escuelas y negocian precios, productos y distribución de los mismos.

Fase 5: Fortalecimiento de las capacidades a nivel local

El MINSAL realiza diagnósticos de estados nutricionales a través de las nutricionistas de los Centros de Salud y realiza el seguimiento. La comunidad educativa formada por la dirección y profesores, estudiantes, padres y madres y responsables de cocina, conforman el Comité de Compras en cada escuela y se capacitan para asegurar la calidad e inocuidad de los alimentos hasta su preparación, coordinada por el MINSAL y los inspectores de salud ambiental de los municipios. Al mismo tiempo, los gobiernos locales apoyan y fomentan esta iniciativa facilitando este proceso y coordinando a los actores locales.

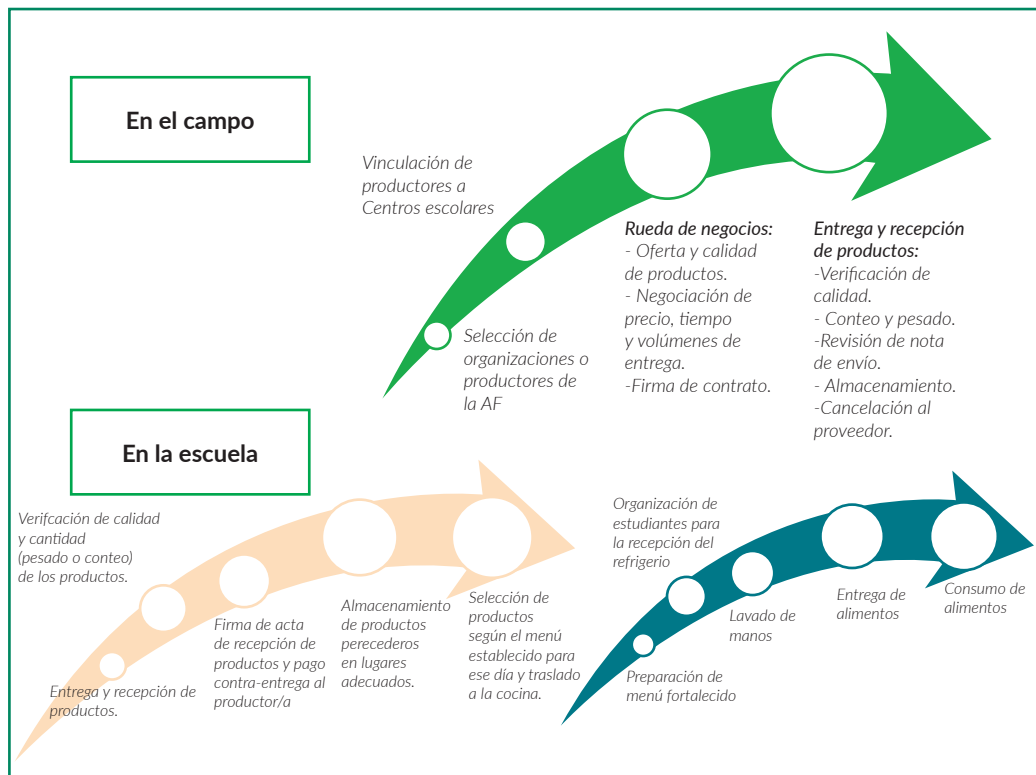
Por un lado, la comunidad educativa a través del Comité de Compras seguimiento a la recepción de productos y asegura la calidad y cantidad pactada. El MINSAL a nivel local capacita a las preparadoras de alimentos o cocineras de cada escuela en inocuidad y buenas prácticas de higiene en alimentos. El MINSAL a nivel central capacita a directores y directoras de las escuelas para realizar adecuadamente el trámite administrativo. El CENTA asesora y capacita a las asociaciones de productores y productoras seleccionadas para una correcta planificación de los cultivos y buenas prácticas agrícolas.

Fase 6: Implementación del programa

Una vez se ha preparado adecuadamente a los actores e instituciones implicadas a nivel local y se han transferido los fondos extras para el pago correspondiente a los productores y productoras, se inicia la entrega de estos productos frescos y la elaboración de los nuevos menús.

El proceso de compras locales se puede observar en la siguiente figura 2:

Figura 2: Proceso de compras locales en el campo y en la escuela



Fuente: elaboración propia.

Fase 7: Auditoría social

La auditoría social del programa consiste en la constitución de espacios de diálogo para debatir y proponer mejoras al programa por parte, en especial, de la comunidad educativa. El establecimiento de los comités de compras en los centros escolares supone un mecanismo para controlar la calidad del programa e incorporar propuestas para su mejora. Así mismo, se organizan jornadas para compartir experiencias en los diferentes municipios y a nivel nacional.

Una vez establecido el mecanismo de compras y probado a través de la fase piloto que es posible implementar este tipo de programas en el país, y tras los ajustes necesarios, el MINED ha ido ampliando la cobertura y el presupuesto dedicado al fortalecimiento de la alimentación escolar básica, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 1: Evolución de la ampliación de cobertura y presupuesto del programa de compras locales del PASE

Número/Año	2013	2014	2015	2016	2017
Estudiantes	5 868	10 017	30 740	44 340	73 013
Escuelas	9	20	77	141	214
Municipios	3	4	8	19	40
Presupuesto (US\$)	30 000	120 000	310 000	366 838	614 999

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MINED

Desde el programa piloto en 2013 hasta una cierta consolidación en 2017 se observa una clara voluntad por parte del MINED en cubrir todo el territorio nacional con el programa de compras locales. Durante estos años se ha multiplicado el número de estudiantes atendidos y el presupuesto dedicado por parte del Gobierno, como se aprecia en la tabla 1.

Se debe resaltar que la ejecución del programa requiere de un estudio y una preparación previa antes de comenzar en un nuevo centro escolar y municipio para informar, sensibilizar y capacitar a los actores implicados a nivel local. Esto conlleva asociado un esfuerzo financiero considerable ya que el precio del menú por estudiante se aumenta en un 67% además de dotar a cada escuela con frigorífico, balanzas y utensilios de cocina para ejecutar adecuadamente los nuevos menús propuestos.

4. ¿QUÉ NO DEBE FALTAR PARA QUE TENGA ÉXITO UNA POLÍTICA PÚBLICA CON ENFOQUE DE DERECHO A LA ALIMENTACIÓN?

4.1. Identificación de factores clave para el éxito del programa de Compras Públicas del PASE en El Salvador

A través de entrevistas en profundidad, talleres a nivel local y nacional y grupos focales realizados a los diferentes actores implicados en el proceso, se han identificado una serie de factores clave para el éxito de la implementación del programa de compras locales para fortalecer el PASE. Estos actores son principalmente funcionarios del Comité Técnico Nacional, altas autoridades, actores implicados en el proceso local, especialmente la comunidad educativa y las asociaciones de productores y productoras, así como a técnicos de FAO. A continuación, se desarrollan los principales factores identificados:

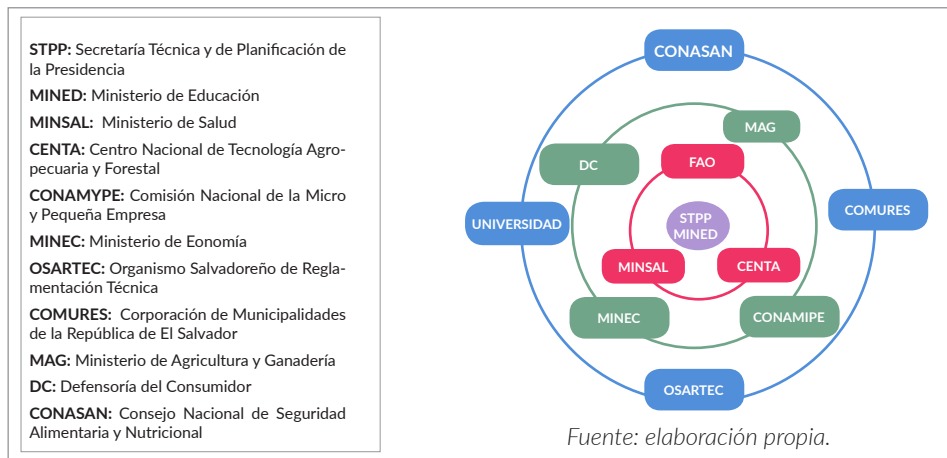
Coordinación y articulación a nivel nacional

El Comité Técnico Nacional de Fortalecimiento al PASE está formado por una decena de instituciones públicas. Los propios integrantes del Comité identifican las relaciones existentes entre las instituciones participantes¹⁸, estando en el centro claramente la STTP y el MINED, como líderes, y el apoyo directo de FAO, MINSAL y CENTA. El resto de ins-

18. La investigadora realizó un taller participativo en julio de 2017 con los miembros del Comité donde se identificaron las relaciones entre las instituciones a nivel nacional y local, así como los puntos fuertes y débiles del programa.

tuciones participan de manera puntual para acciones concretas según su competencia (ver Figura 2).

Figura 3: Relaciones entre las instituciones del Comité Técnico Nacional de Fortalecimiento del PASE



Este Comité tiene como objetivo trabajar conjuntamente y asumir las responsabilidades de cada institución en el proceso para implementar compras públicas locales a la agricultura familiar para mejorar la alimentación escolar. Además, se realiza seguimiento y orientación de acciones para superar obstáculos y establecer un mecanismo y un manual de compras. Este espacio de coordinación se utiliza, al mismo tiempo, como rendición de cuentas entre las instituciones implicadas, ya que se exponen los avances de los compromisos alcanzados en reuniones anteriores para poner en marcha el programa.

Tabla 2: Funciones de las instituciones del Comité Técnico de Fortalecimiento del PASE

Institución	Funciones
Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (STPP)	Coordinación del Comité Técnico de Fortalecimiento al PASE.
	Coordinación con nivel político.
Ministerio de Educación (MINED)	Coordinación del Programa Compras Locales del PASE.
	Responsable del PASE y coordinación intraministerio.
	Financiamiento y ejecución del programa Compras Locales.

Institución	Funciones
Ministerio de Salud (MINSAL)	Asesorar a los centros escolares en calidad e inocuidad de alimentos.
	Capacitar a cocineras sobre manipulación, conservación y preparación de alimentos.
	Seguimiento en centros escolares sobre preparación y conservación de alimentos.
Ministerio de Agricultura / Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (MAG/CENTA)	Selección de productores y productoras.
	Asistencia técnica a productores y productoras en buenas prácticas agrícolas y de manufactura.
	Apoyar la realización de ruedas de negocios para la comercialización con centros escolares.
Ministerio de Economía / Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (MI-NEC/CONAMYPE)	Asesoría a productores y productoras en gestión de negocios y comercialización.
Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN)	Asistencia técnica en seguridad alimentaria y nutricional.
Municipalidades	Coordinación y articulación a nivel local.
	Asistencia técnica en los procesos de compra.
	Complementa recursos adicionales (huertos escolares...).

Fuente: Elaboración propia a partir de FAO-El Salvador (2015)

Las diferentes instituciones públicas involucradas en el proceso realizan tareas y funciones según sus competencias oficiales. Las principales funciones se recogen en la Tabla 2, ya que la identificación de competencias de cada institución, así como la correcta realización de las funciones asignadas es uno de los grandes desafíos de este tipo de programas con tan alto grado de articulación interinstitucional.

“Cada uno [institución] jugó su papel, pero de acuerdo a nuestras responsabilidades que nos permitió ponerlo al servicio de este Comité Intersectorial... El éxito de este comité son dos cosas: el rol de la STPP y, de parte de FAO, tener personas al 100% para la acción de coordinación y articulación... apoyados por todos”

Mario Alarcón, jefe de planificación del CENTA. Enero, 2017

La intersectorialidad institucional, puesta en marcha a través del Comité Nacional de Fortalecimiento del PASE como espacio de diálogo para superar dificultades encontradas en el camino y asumir responsabilidades individuales para un objetivo común, es el primer y

principal factor a tener en cuenta en este tipo de políticas. Esto se desarrolla gracias a la sensibilización e implicación directa del equipo técnico y político a cargo de cada instancia pública.

Articulación a nivel local y en coordinación con el nivel nacional

En paralelo al proceso nacional, se formaron espacios de articulación a nivel local con el liderazgo de los gobiernos locales. Es así como el Ministerio de Educación, a través de las direcciones departamentales (instancias regionales del MINED) y después a los centros escolares, transfieren los fondos extraordinarios dedicados a estas compras así como la gestión de los trámites administrativos necesarios. También el MAG, a través del CENTA, selecciona y capacita a agricultores y asociaciones de productores para la correcta producción y distribución de productos a las escuelas.

La interlocución entre el nivel local y nacional se realiza a través de la unidad del PASE del MINED y el acompañamiento técnico de FAO, de forma permanente.

Fortalecimiento de capacidades

La formación, especialmente a nivel local, de los implicados en el proceso y la constitución de los comités de compras en cada centro escolar y los productores y productoras, ha sido decisivo para el éxito del programa.

Adaptación a las condiciones locales

La adaptación de los menús a la producción local y la estacionalidad de los productos son necesarias e imprescindibles para apoyar el desarrollo de las economías locales y ser un proceso sostenible.

Seguimiento y evaluación

El seguimiento general del programa de Compras Locales es responsabilidad directa del MINED tanto a nivel nacional como a nivel local, especialmente en lo referente a los procesos administrativos (traspaso de fondos, correcta ejecución, trámites administrativos). La inocuidad de los alimentos es corresponsabilidad del Ministerio de Salud y los comités de compras de cada escuela.

La responsabilidad del seguimiento al proceso productivo y calidad de los productos distribuidos a las escuelas corre a cargo del CENTA y el MAG, con apoyo de las alcaldías más implicadas en el programa.

La STPP coordina y da seguimiento a las funciones del Comité Técnico Nacional que ha asumido nuevas funciones una vez probado que el mecanismo de compras locales funciona de forma correcta a nivel local. Por tanto, ha ampliado su rol a la propuesta y elaboración de marcos regulatorios y normativos para dar sostenibilidad y continuidad a este programa, como la propuesta de Ley de Alimentación Escolar, presentada a la Asamblea Legislativa.

Marcos regulatorios y normativos

La implementación de este programa a nivel local ha estado acompañada de la creación de marcos normativos que puedan dar sostenibilidad a este tipo de programas y que no depende de ciclos políticos.

Como ya se ha comentado, el Comité Técnico Nacional ha trabajado la propuesta de Ley de Alimentación Escolar, con apoyo de otras organizaciones no gubernamentales, como el Centro de la Defensoría del Consumidor.

También se ha logrado modificar la Ley de Educación actual para incluir una regulación específica para que las tiendas escolares sean más saludables (El Salvador, 2015). La presentación de la “Regulación de Tiendas y Cafetines Escolares Saludables” se realizó en julio de 2017 para dar cumplimiento a la reforma del artículo 113 de la Ley General de Educación para “regular y controlar la comercialización de alimentos con alto contenido de grasa, sal y azúcar, y de todos aquellos que no contribuyan a una alimentación saludable dentro de las tiendas y cafetines escolares”.

A nivel local, el municipio de Atiquizaya, implicado desde el inicio del programa, ha promovido la Ordenanza municipal para la SAN en Atiquizaya (El Salvador, 2016), una herramienta legal innovadora a nivel local y que está sirviendo de modelo a otros municipios del país.

Participación y auditoría social

La participación de toda la comunidad educativa (docentes, estudiantes, padres y madres, responsables de la preparación de alimentos) ha contribuido al éxito del programa en todo el proceso, incluida la toma de decisiones. En cada fase del programa, se ha facilitado espacios de discusión para compartir revisar avances y compartir desafíos que contribuyan a mejorar el programa..

De esta forma, se han realizado jornadas de intercambio de experiencias en cada municipio para presentar resultados, problemas y soluciones encontradas. A nivel nacional, se han presentado los avances del programa con la presencia de los ministros y ministras responsables de cada área. La propia comunidad educativa ha podido exponer su experiencia y dialogar con las instancias nacionales.

Es destacable la participación de niños y niñas en este proceso, donde se les han otorgado responsabilidades la entrega y verificación de alimentos, como agentes de su propio desarrollo y como principio de aplicación del derecho humano a la alimentación.

Dinamización de la economía local

La dinamización de la economía local a través de la mejora de ingresos de productores y productoras implica también resultados relacionados con el bienestar emocional, mejorando no sólo la economía de las familias, sino también aspectos individuales como la autoestima o la independencia económica en el caso de las mujeres. También se ha generado empleo gracias a la participación en este programa.

En 2013 participaron 48 productores y productoras y en 2015, 147. El número sigue creciendo a medida que se amplía el programa. En 2016, se obtuvo la siguiente información

de algunas de las asociaciones de productores y productoras participantes (tabla 3) mostrando que generan ingresos importantes y crean empleo en los municipios:

Tabla 3: Información de asociaciones de productores y productoras en el año 2016

Asociación de productores y productoras	Nº de personas asociadas	Creación de empleo	Centros escolares atendidos	Estudiantes atendidos	Promedio de ingresos (US\$)
Cooperativa LAS BROMAS	26	3 Familias para transporte 15 jóvenes (hijos de las asociadas)	15	4 985	\$39 880
Asociación de Desarrollo y Defensa de los derechos humanos de la mujer (ADEMUJER)	7	4 Familias para transporte 1 Familia para lavandería de ropa de las trabajadoras	5	2 412	\$17 996
Manuel Contreras. (productor individual)	1 Familia	11 Empleados 2 Familias para transporte	17	3 988	\$31 904
ACOPATI	20	17 Empleados 2 Familias para transporte	6	3 612	\$30 196
KUTAHAT	19	35 Empleados 4 Familias para transporte	9	2 542	\$22 286

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MINED y FAO-El Salvador

“Para nosotras en la organización, [el programa] nos ha ayudado a mejorar las condiciones económicas, la organización ha mejorado la infraestructura [...]. Hace diez años dependía económicamente de mi marido... ya con lo que yo trabajo, mis hijos han tenido la oportunidad de estudiar... Hace diez años era difícil creer que mi familia iba a progresar, pero siento que hoy es fácil, pero la clave es organizarse”

Alma Yanira Herrera, productora de la cooperativa Las Bromas. Enero, 2017

En definitiva, los factores clave para el éxito de este tipo de programas muestran la importancia de una intervención integral y multisectorial para mejorar los resultados en relación a la implementación del derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria nutricional,

que se ejemplifica con la puesta en marcha de proyectos como el de compras locales para fortalecer la alimentación escolar. De esta forma, se incide en dos sentidos: en la mejora del estado nutricional de los estudiantes y sus familias, y en la dinamización de las economías locales en zonas rurales.

4.2. ¿Cumple el programa de Compras Locales del PASE con el Derecho a la Alimentación?

La ejecución de esta política pública, a la vista de los resultados, cumple con las obligaciones de los Estados en cuanto al Derecho a la Alimentación: respetar, proteger, promover y no discriminar. Por un lado, respeta porque no está creando medidas que impidan el acceso a los alimentos, más bien al contrario, construye mecanismos para facilitar este acceso. Por otro lado, protege de que grandes empresas puedan hacerse con el mercado de alimentos para las escuelas, ya que fomenta el acceso a pequeñas asociaciones de productores y productoras. La obligación de no discriminación se cumple por no poner requisitos de entrada en cuanto a la participación en el programa por raza, sexo, orientación sexual u otra condición.

En muchas ocasiones, los Estados no se atreven a ratificar acuerdos de esta índole por la obligación específica de promover o facilitar, ya que esto les obliga a cumplir y responder a posibles demandas desde la población, a pesar de que está supeditado a los medios y recursos que pueda disponer el Estado para este fin. Por ello, el caso presentado del componente de Compras Locales del Programa de Alimentación y Salud Escolar de El Salvador es un ejemplo claro de cómo promover este derecho. No obstante, El Salvador no ha llegado a incluir el Derecho a la Alimentación y al Agua en la Constitución, como se ha estado demandando desde hace unos años, también por este motivo.

Para profundizar en el análisis sobre el cumplimiento del derecho a la alimentación se puede tomar como marco de referencia los siete principios PANTHER (por sus siglas en inglés), que desarrolló la FAO en 2006¹⁹, para garantizar el proceso de toma de decisiones y de implementación.

Derivados de varios tratados de Derechos Humanos, los principios PANTHER se relacionan con el proceso a seguir para implementar el Derecho a la Alimentación Adecuada. Estos principios contribuyen a fortalecer las instituciones públicas relevantes y los mecanismos de coordinación, así como integrar participantes tales como organizaciones de la sociedad civil, comisiones de Derechos Humanos, parlamentarios y sectores del gobierno. Los principios PANTHER son:

- **Participación:** requiere que cada uno tenga el derecho a adherir a las decisiones que lo afectan.
- **Responsabilidad:** requiere que los políticos y los funcionarios de gobierno sean responsables de sus acciones a través de elecciones, procedimientos judiciales u otros mecanismos.
- **No-discriminación:** prohíbe diferencias arbitrarias de tratamiento en la toma de decisiones.
- **Transparencia:** requiere que la gente conozca los procesos, decisiones y resultados.

19. Para más información: <http://www.fao.org/righttofood/acerca-del-derecho-a-la-alimentacion/principios-de-derechos-humanos-panther/es/>

- Dignidad Humana: requiere que la gente sea tratada en forma digna.
- Empoderamiento: requiere que la gente esté en una posición de ejercer control sobre las decisiones que afectan sus vidas.
- Estado de Derecho: requiere que todos los miembros de la sociedad, incluyendo los encargados de la toma de decisiones, cumplan con la ley.

Al revisar el programa de Compras Locales del PASE en El Salvador, se puede afirmar que cumple con los siete principios, puesto que goza de procesos altamente participativos durante todo el programa, de la comunidad educativa en general y de niños y niñas en particular.

La voluntad y motivación política es evidente al ir ampliando la cobertura del programa año tras año y la alta implicación del funcionario que están involucrados, tanto a nivel nacional a través del Comité Técnico Nacional como a nivel local a través de los gobiernos locales, las unidades de salud y los técnicos extensionistas.

A priori no se han detectado acciones discriminatorias en la implementación del programa, aunque no se descarta que durante la selección de los centros escolares y municipios pueda interferir algún componente de índole política.

Los espacios establecidos para el seguimiento del programa tanto a nivel local como nacional y las jornadas para compartir experiencias hace que goce de un alto grado de transparencia.

Las reuniones y capacitaciones previas al desarrollo del programa, así como la participación durante la toma de decisiones y la ejecución confiere un peso especial al principio de dignidad humana. Se hace evidente en todos los colectivos involucrados, pero especialmente en niños y niñas y productores y productoras. También estas acciones contribuyen al empoderamiento de las personas involucradas, ya que la formación y la sensibilización contribuyen al control de su propio desarrollo.

“Sí, son más nutritivos [los nuevos menús]... La alimentación ha mejorado porque incorpora más lo natural... un atolito, una fruta...”

Yancy Karina Alvarado, estudiante de 2° de Bachillerato, complejo educativo San Isidro. Julio, 2017.

Al implementar este tipo de programas desde el enfoque de derechos, no sólo trae consigo beneficios nutricionales y económicos a los principales sectores involucrados (estudiantes y productores), si no que empodera a toda la comunidad, haciendo partícipe a las familias, a las promotoras y promotores de salud, las y los extensionistas y los gobiernos locales.

5. CONCLUSIONES

El éxito o fracaso de proyectos o programas que mejoran la calidad y diversidad de los menús escolares a través de compras públicas a pequeños productores y productoras locales radica en la adecuada comprensión del proceso de implementación, ya que tienen características específicas y complejas, dada su transversalidad sectorial, gubernativa y social, así como el alto grado de coordinación necesario para la planificación y la ejecución, como se puede extraer del caso de El Salvador. De esta forma, es necesario adaptar los programas

a las idiosincrasias particulares de cada país, tanto a nivel institucional, legal, social y de recursos disponibles.

Este tipo de programas son un instrumento para garantizar el Derecho a la Alimentación, colocando a las personas en la condición de sujetos de derechos, y al Estado con el deber de asegurar su cumplimiento a través de los diferentes niveles de gobiernos y con participación de la sociedad. El enfoque del Derecho a la Alimentación supone que las leyes y políticas de los países deben tener por objetivo garantizar que las personas tengan las condiciones para alimentarse bien, por encima de cualquier otra consideración (FAO, 2015). Se ha evidenciado que también cumple con los siete principios PANTHER: participación, responsabilidad, no-discriminación, transparencia, dignidad humana, empoderamiento y estado de derecho.

Uno de los elementos clave del programa que incide directamente en la implementación del derecho a la alimentación es el alto grado de participación en varios niveles. La interinstitucionalidad a nivel nacional, así como los comités de compras formados en cada escuela, son parte de este elemento.

El programa incluye la participación social como forma de seguimiento y evaluación, ya que se crean comités de menús fortalecidos formados por personal docente, estudiantado, padres y madres y preparadores/as de alimentos, agricultores/as, así como miembros de la alcaldía y la unidad de salud del municipio. Es destacable la participación de alumnos y alumnas en los procesos de compra, donde tienen una responsabilidad definida y pueden dar a conocer sus opiniones. Además, se les hace partícipes del seguimiento del proyecto en conjunto con el resto de la comunidad educativa.

Por otro lado, al crear mercados estables con un marco normativo claro y sencillo, se hacen más justos los procesos de compra y de negociación para los pequeños productores y productoras, en cuanto a la estabilidad de precios y la planificación productiva. También influyen en el aumento de la diversificación y la calidad de los alimentos producidos y revaloriza el papel de la agricultura en la sociedad. De igual forma, se fomenta la participación de agricultoras y/o cooperativas de agricultoras en este tipo de programas, que refuerza la cuestión de género.

El fortalecimiento de los programas de alimentación escolar a través de la adquisición directa de alimentos a productores y productoras locales se conforma como una herramienta efectiva para realizar el Derecho a la Alimentación a través del aumento de la disponibilidad de productos frescos y saludables accesibles a grupos más vulnerables como son los niños y niñas, que, al mismo tiempo, dinamiza las economías locales fortaleciendo la agricultura familiar y dotando de espacios de participación a los diferentes actores implicados a nivel local.

Esto puede ser una clara muestra para los Gobiernos de que no es tan complicado la asunción de deberes y obligaciones sobre el Derecho a la Alimentación y que, en algunos casos, ya están cumpliendo.

BIBLIOGRAFIA

Acosta, O., & Ramírez, J.C. (2004). Las redes de protección social: modelo incompleto.

Serie Financiamiento del Desarrollo, 141, 1-83.

Ahmed, A. (2004). Assessing the performance of conditional cash transfers programs for girls and boys in primary and secondary schools in Bangladesh. (report project prepared for World Bank). Washington, DC: International Food Policy Research Institute.

Archanjo, M.F., Cardoso, J.L., Borghi, E., & León-Marín, L. (2007). (In)seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe. Discusión sobre los datos de producción y disponibilidad de alimentos de la FAO y las políticas públicas en Brasil. *Desacatos*, 25, 23-46.

Cabral, L., Shankland, A., Favareto, A., & Vaz, A. C. (2013). Brazil-Africa Agricultural Cooperation. Encounters: Drivers, Narratives and Imaginaries of Africa and Development. *IDS Bulletin*, 44.4.

CEPAL-PMA (2007). El Costo del Hambre. Impacto Social y Económico de la Desnutrición Infantil. Estudio de El Salvador. Santiago de Chile: División de Desarrollo Social de CEPAL.

CONASAN (2011). Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional de El Salvador. Garantizando el derecho a una alimentación saludable con inclusión y equidad, 2011- 2015. San Salvador: Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Gobierno de El Salvador.

El Salvador (1983). Constitución de la República de El Salvador. Artículo 2 de la Sección Primera del Capítulo I del Título II. Obtenido de: https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_de_la_Republica_del_Salvador_1983.pdf

El Salvador (2015). Decreto 166. Reformas a la Ley General de Educación. Diario Oficial de la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 26 de noviembre de 2015, núm. 218, tomo 409, pp. 2. El Salvador (2016). Decreto 2. Ordenanza para promover y proteger la salud en términos de Seguridad Alimentaria y Nutricional para los habitantes del municipio de Atiquizaya. Diario Oficial de la República de El Salvador, 14 de enero de 2016, núm. 410, pp. 69- 73.

FAO (2012a). La FAO y la Agricultura Familiar: el caso de El Salvador. El Salvador: FAO. Obtenido de: <http://www.fao.org/3/a-as175s.pdf>

FAO (2012b). Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA): Manual de uso y aplicación. Obtenido de FAO: <http://www.fao.org/3/a-i3065s.pdf>

FAO (2013a). Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar. Estudio nacional de El Salvador. Obtenido de:

<http://www.fao.org/docrep/field/009/as512s/as512s.pdf>

FAO (2013b). Guía para medir la diversidad alimentaria a nivel individual y del hogar. Obtenido de: <http://www.fao.org/3/a-i1983s.pdf>

FAO (2015). Las compras públicas a la agricultura familiar y la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe. Lecciones aprendidas y experiencias. Santiago: FAO. Obtenido de: <http://www.fao.org/3/a-i4902s.pdf>

FAO, FIDA & PMA (2015). El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Obtenido

de: <http://www.fao.org/3/a-i4646s.pdf>

Latham, M.C., Ash, D.M., Makola, D., Tatala, S.R., Ndossi, G.D., & Mehansho, H. (2003). Efficacy trials of a micronutrient dietary supplement in schoolchildren and pregnant women in Tanzania. *Food and Nutrition Bulletin*, 24(4), 120–128.

Loma-Ossorio, E. (2008). Centro de Investigación para la paz (CIP-Ecosocial). *Boletín ECOS* n° 4, sept-oct 2008.

McKay, B., & Nehring, R. (2014). Sustainable Agriculture: an assessment of Brazil's family farm programmes in scaling up agroecological food production. EUR-ISS-PER. Obtenido de: <http://hdl.handle.net/1765/76956>

MINED (2015). Programa de Alimentación y Salud Escolar. Ministerio de Educación de la República de El Salvador. Obtenido de: <http://www.mined.gob.sv/index.php/programas-sociales/item/5480-programa-de-alimentacion-y-salud-escolar>

MINED-FAO (2015). Recetario de Escuelas Sostenibles. Menús reforzados a partir de las compras a la Agricultura Familiar.

Moran, G. (2015, abril 22). Agua y alimentación, derechos que no existen. Contrapunto. Obtenido de: <http://www.contrapunto.com.sv/archivo2016/reportajes/agua-y-alimentacion-derechos-que-no-existen>

Pardo, M. (2003). Reseña de programas sociales para la superación de la pobreza en América Latina. Serie Estudios estadísticos y prospectivos, 20. Santiago: CEPAL.

Sen A. (1982) *The Right Not To Be Hungry*. In: Floistad G *Contemporary Philosophy*, 2. The Hague: Martinus Nijhoff ; 1982.

Sidaner, E., Balaban, D., & Burlandy, L. (2013). The Brazilian school feeding programme: an example of an integrated programme in support of food and nutrition security. *Public Health Nutrition*, 16, 989-994. doi: 10.1017/S1368980012005101.

Sosa, B. (2013, septiembre 27). El Gobierno y la FAO impulsan fortalecer el PASE. La prensa gráfica. Obtenido de:

<http://www.laprensagrafica.com/2013/09/27/el-gobierno-y-la-fao-impulsan-fortalecer-el-pase>

Sumberg, J., & Sabates-Wheeler, R. (2010). Linking Agricultural Development to School Feeding, FAC Working Paper 12. Future Agricultures Consortium. Brighton: Institute of Development Studies.

Tatian, P. (1995). Costs and cost effectiveness of food and income subsidies in Honduras. School feeding programs. *Latin American and Caribbean Health and Nutrition Sustainability*. Washington D.C: U.S. Agency for International Development.

Ziegler, J. (2003). Informe del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos de NNUU para el derecho a la alimentación, agosto 2003.

