

# #3 - 2023 NOTAS DE ORIENTACIÓN

Eje de trabajo: Sociedades de Desarrollo y de Manejo del Riego<sup>1</sup> - SDMR/SDMR/SAGI

Línea de trabajo: Línea de trabajo: Gestión de las tierras bajo riego - Normas y herramientas

adaptadas a las sistemas bajo riego a gran escala en las zonas de intervención de las SDMR/SAGI

## Garantizar derechos sobre la tierra y relaciones contractuales concertadas para el desarrollo pacífico y sostenible de los sistemas bajo riego en África Occidental.

El tema de la tenencia de la tierra, debido a su sensibilidad y a las reformas o intentos de reforma que la conciernen, constituye una preocupación importante en África Occidental en los países en los que el COSTEA desarrolla su actividad. En el contexto del regadío, esta preocupación general se traduce en particular, para las Sociedades de Desarrollo y de Manejo del Riego - SDMR/SAGI y para los agricultores, por la necesidad del reconocimiento de la pluralidad de regímenes jurídicos y la seguridad de la tenencia de la tierra, a la mejora de los rendimientos y a la sostenibilidad de los sistemas bajo riego colectivos y públicos de gran escala. Estos temas, comunes a todas las SDMR/SAGI, se traducen de forma diferente según las situaciones de los distintos países y zonas desarrolladas. De ahí la necesidad de un análisis comparativo y el interés mostrado en este estudio por el COSTEA y la ROA-SDMR/SAGI<sup>2</sup>.



### MENSAJES CLAVES

La seguridad de la tenencia de la tierra para los agricultores y las zonas bajo riego es un tema crucial para el desarrollo pacífico del regadío en África Occidental, donde el derecho consuetudinario y el moderno siguen coexistiendo en varios países. La gestión de las tierras de regadío en los grandes sistemas bajo riego colectivos y públicos en las zonas de intervención de las SDMR/SAGI se basa en normas (leyes, decretos, órdenes, etc.) respaldadas por herramientas aplicadas por las SDMR/SAGI o por operadores externos para la gestión de los sistemas bajo riego y de las tierras de regadío. El COSTEA demuestra que una disociación entre «normas» y «herramientas» no es adecuada debido a los estrechos vínculos existentes entre estas dos nociones que no permiten distinguir las claramente. Una clasificación de dichas normas y herramientas en «familias de instrumentos», según su finalidad y objetivos, permite apreciar los límites y las oportunidades que ofrecen las misiones encomendadas a las SDMR/SAGI en materia de gestión de las tierras bajo riego. Un análisis comparativo entre las SDMR/SAGI basado en sus métodos de gestión existentes ha permitido formular recomendaciones genéricas que pueden implementarse de manera concreta.

Con el fin de garantizar la seguridad de la tenencia de la tierra para los agricultores e infraestructuras de riego por parte del Estado o sus representantes, el trabajo realizado por COSTEA destaca los siguientes cinco mensajes clave:

- 1/ Diversificar los métodos de asegurar la tenencia de la tierra y establecer un sistema de vigilancia;
- 2/ Promover la participación efectiva de los agricultores en la gestión de las tierras bajo riego;
- 3/ Desarrollar un enfoque contractual participativo, claro y operativo entre los agricultores y las SDMR/SAGI para el desarrollo de las zonas rurales;
- 4/ Integrar el desarrollo de sistemas de riego y la gestión de las tierras bajo riego con un enfoque territorial;
- 5/ Convertir la ROA-SDMR/SAGI en una herramienta para aplicar las recomendaciones y organizar intercambios de experiencias entre las SDMR/SAGI.

1. Nota de la traducción: Las Sociedades de Desarrollo y de Manejo del Riego son instituciones en África Occidental responsables de implementar las políticas hídricas gubernamentales en términos de construcción de infraestructuras, del manejo sostenible de estas y de la producción agrícola resultante. Tienen una zona geográfica específica dentro de la cual ejercen una autoridad delegada del Estado. El acrónimo en francés es SDMR/SAGI y por ende optamos en términos de traducción por la expresión SDMR/SAGI para designarlas en este texto.

2. Nota de la traducción: ROA-SDMR/SAGI es una Red Africana Occidental de las Sociedades de Desarrollo y de Manejo del Riego. Esta Red reúne a todas las SDMR/SAGI de África Occidental para facilitar el diálogo entre entidades con las mismas preocupaciones y definir objetivos y estrategias comunes de colaboración. Traducimos la expresión del francés ROA-SAGI por ROA-SDMR/SAGI.

## TEMAS Y OBJETIVOS DE LA ACCIÓN

El tema central de las políticas de desarrollo del regadío es el uso sostenible de la tierra y de los recursos hídricos y su asignación óptima a la luz de los objetivos de desarrollo fijados y de las realidades socioeconómicas locales. Los sistemas bajo riego, y la agricultura de regadío en general, aumentan el valor de la tierra y generan fuertes e irreversibles transformaciones en las prácticas de acceso y uso de la tierra y del agua. El reconocimiento de la pluralidad de los sistemas jurídicos, la garantía de la tenencia de la tierra dentro de los sistemas de riego y las modalidades y condiciones de producción agrícola, en particular de los grandes y medianos sistemas de riego que se han construido con un gran coste, son temas claves para este estudio.

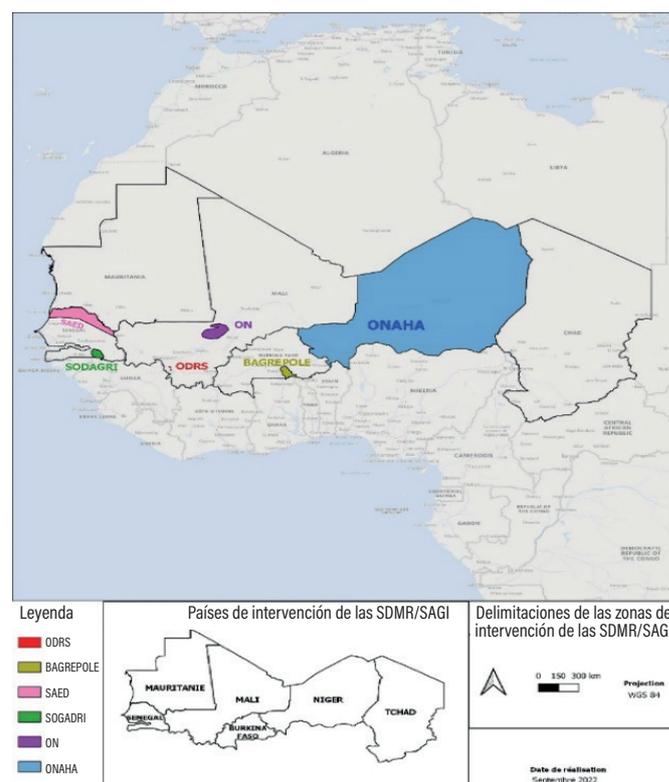
Sin embargo, según los países, existe una diversidad de situaciones, resultante, por una parte, de las políticas territoriales nacionales y de las responsabilidades en el manejo de la tenencia de la tierra de las SDMR/SAGI y, por otra, de los métodos variables de gestión y gobernanza de las tierras y del agua de las zonas bajo riego, que se basan en instrumentos con diversos grados de formalización y aplicación. Así pues, más allá de la adaptación de los instrumentos a su contexto de aplicación, que varía de un país a otro, e incluso de un sistema bajo riego a otro en un mismo país, la pertinencia, apropiación y adaptabilidad para responder a los objetivos de los diferentes actores implicados en el desarrollo de los regímenes sigue siendo crucial.

Teniendo en cuenta los marcos jurídicos nacionales, las prerrogativas de las SDMR/SAGI en materia de tenencia de la tierra y sus relaciones con otros actores de la tenencia de la tierra, el objetivo general de este proyecto es mejorar la regulación y la seguridad de la tenencia de la tierra en las zonas bajo riego para mejorar el rendimiento y la sostenibilidad de las infraestructuras de riego. Sus objetivos específicos son i) realizar un inventario y un análisis de los instrumentos de gestión de la tenencia de la tierra, constituir una base documental consolidada, definir la gestión de la tenencia de la tierra dentro de las SDMR/SAGI e identificar los instrumentos de gestión de la tenencia de la tierra más destacados; ii) analizar el funcionamiento teórico y operativo de estos instrumentos, en relación con las misiones en campo, y elaborar cuadros de análisis; y iii) realizar un análisis comparativo de los instrumentos entre las SDMR/SAGI, comparar los resultados y elaborar recomendaciones para la mejora de la gestión de la tenencia de la tierra en las zonas bajo riego.

## PRESENTACIÓN DE LA METODOLOGÍA, Y ESTADO DE LA TRANSFERENCIA

La línea de trabajo sobre gestión de la tenencia de las tierras bajo riego en grandes sistemas de riego colectivos públicos en las zonas de intervención de las SDMR/SAGI en África Occidental comenzó el 1er de septiembre de 2020 y tuvo una duración de

Mapa de localización de las SDMR/SAGI objeto del estudio



18 meses. Abarcó seis SDMR/SAGI (Mapa 1): Bagrèpôle en Burkina Faso, Oficio del Níger (ON) y Oficio de Desarrollo Rural de Sélingué (ODRS) en Mali, Oficio Nacional de Infraestructuras Hidro-agrícolas (ONAHA) en Níger, Sociedad de Desarrollo de infraestructuras y de explotación de tierras en el delta del valle Senegal y de la Falémé (SAED) y Sociedad de Desarrollo Agrícola e Industrial (SODAGRI) en Senegal<sup>3</sup>. El estudio fue dirigido por tres expertos internacionales encargados de la animación, la consolidación y la coordinación y seis Expertos Colaboradores<sup>4</sup> (EC) a razón de un EC por cada SDMR/SAGI interesada, siendo el de Bagrèpôle copiloto del equipo.

El trabajo se llevó a cabo del siguiente modo:

- Recogida documental a nivel de las 6 SDMR/SAGI, constitución de una base de datos e inventario de los instrumentos (herramientas y normas) utilizados en la gestión del territorio, elaboración de un cuadro para su análisis y realización por la CE de tres misiones sobre el terreno (Bagrèpôle, ONAHA, SODAGRI) para recoger las apreciaciones de los interesados sobre la aplicación real (y no teórica) de los instrumentos;
- Análisis de los contextos jurídicos nacionales de gobernanza de la tierra y de las misiones de las SDMR/SAGI en materia de gestión y seguridad de la tierra, selección de los instrumentos de gestión de la tenencia de la tierra más notables en relación con los objetivos del proyecto y clasificación de los mismos en familias pertinentes;

3. Nota de la traducción: las abreviaciones en francés y los nombres completos de estas instituciones son Bagrèpôle, Office du Niger (ON) y Office de Développement Rural de Sélingué (ODRS), Office National des Aménagements Hydro-Agricoles (ONAHA), Société d'Aménagement et d'Exploitation des terres du Delta et des vallées du Sénégal et de la Falémé (SAED) y Société de Développement Agricole et Industriel (SODAGRI).

4. Experto Colaborador: empleado permanente de la SDMR/SAGI contratado por el consorcio de consultores internacionales para integrar plenamente la misión de peritaje, compartirla y potenciarla dentro de su estructura.

• Análisis de las similitudes y diferencias de los instrumentos de gestión del territorio más destacados e identificación de experiencias que puedan reproducirse en otros contextos, organización de un taller regional<sup>5</sup> para sintetizar los resultados y elaborar las conclusiones y recomendaciones del estudio.

### Normas e instrumentos: elementos de comprensión en el ámbito de la SDMR/SAGI

Las normas pertenecen al ámbito de la legalidad. Tienen distinta naturaleza y fuerza, distinguiéndose entre leyes, por un lado, y reglamentos (decretos y órdenes), por otro, que concretan esas leyes para permitir su aplicación en la práctica. Mientras que las normas son actos jurídicos, las herramientas aparecen como medios de acción para traducir las normas en realidades prácticas sobre el terreno. Para ser plenamente eficaces, las herramientas de gestión de la tenencia de las tierras bajo riego deben basarse en un fundamento jurídico, a riesgo de exponerlas a la inseguridad. Además, en las zonas de las SDMR/SAGI, los instrumentos de gestión de la tenencia de las tierras van más allá de las «tierras de regadío» en el sentido estricto del término, y abordan cuestiones como la ordenación del territorio y la gestión de las infraestructuras de riego. Dada su interdependencia sobre el terreno, el estudio agrupa las normas y los instrumentos bajo el término genérico de «instrumento».

### Determinantes de la seguridad de la tenencia de la tierra y disparidades en los instrumentos para garantizar la tenencia de la tierra y negociar contratos de producción agrícola dentro de los sistemas de riego

La legislación nacional sobre la tenencia de la tierra, así como los estatutos y misiones de las SDMR/SAGI, determinan la naturaleza de los instrumentos de gestión y seguridad del acceso a la tierra en los sistemas de riego y son la base de sus diferencias y similitudes. Los países del estudio (Burkina Faso, Malí, Níger y Senegal) comparten la herencia de la colonización francesa en materia de legislación sobre el acceso a la tierra, basada en el catastro y organizada en torno al principio de dominio público. Esta herencia común no borra la existencia de especificidades en las legislaciones territoriales nacionales, ya que cada país ha ido reajustando progresivamente la forma y el contenido en mayor o menor medida, en particular legitimando derechos consuetudinarios (como es el caso en Níger y Burkina Faso) o al contrario deslegitimándolos (como en Malí y Senegal). Estos ajustes influyen en los instrumentos para garantizar la tenencia de la tierra para las urbanizaciones. A excepción de Senegal<sup>6</sup>, donde la gestión de la tierra se confía a las autoridades locales, en todos los demás países los sistemas de riego se incorporan al Dominio Estatal.

Los estatutos jurídicos de las SDMR/SAGI (EPIC, EPA, SEM, SN<sup>7</sup>) también repercute en sus relaciones con el Estado y en su grado de autonomía. Las competencias que se les confían

en materia de manejo de la tenencia de las tierras influyen, en relación con la legislación nacional, en sus posibilidades de intervención en materia de seguridad del acceso a las tierras.

### Diferencias significativas entre las SDMR/SAGI

Las responsabilidades más o menos amplias de las SDMR/SAGI otorgadas por los Estados determinan el margen de maniobra de que disponen en la gestión de las tierras y la negociación de contratos para formalizar sus relaciones con los agricultores para la producción bajo riego y mantenimiento de las infraestructuras. Cuanto mayores son las responsabilidades en la gestión (Office du Niger, Bagrépôle), más precisos y exigentes son los compromisos contractuales que se esperan de los agricultores. Así pues, las seis SDMR/SAGI muestran una diversidad de instrumentos relativos, por una parte, a la gestión y la seguridad de la tenencia de la tierra en los sistemas de riego y, por otra, al cultivo de las parcelas, el mantenimiento de las infraestructuras hidráulicas y redes de riego y drenaje y los cánones (registro, títulos de propiedad, arrendamiento, cesión, contrato, carta, pliego de condiciones, comisión mixta, comisión, etc.), cuyos procedimientos operativos a veces se entremezclan dentro de una SDMR/SAGI. El estudio muestra que existe una gran diversidad en la consideración de la cuestión de la tierra y en el control que ejercen las SDMR/SAGI. Los niveles de aplicación de los instrumentos difieren y, por tanto, difieren también el control de las asignaciones de parcelas, la ordenación del territorio, la organización de los comités de gestión, etc.

La comparación entre las SDMR/SAGI permite distinguir, en términos de diversidad y aplicación de los instrumentos de gestión de la tierra, por un lado a BAGREPOLE, ONAHA, ON y SAED, aunque los enfoques elegidos y los objetivos de cada instrumento sean divergentes, y ODRS y SODAGRI por otro lado. BAGREPOLE ha centrado sus actividades en materia de tenencia de la tierra en asegurar el acceso a la tierra a los agricultores, con el registro de las tierras y la expedición de títulos de ocupación o de propiedad. El ON por un lado tiene fuertes prerrogativas en materia de gestión de la tierra a través de diversos instrumentos y por otro favorece la estructuración y la eficacia de los comités de gestión del sistema bajo riego y la asignación de tierras implicando a los agricultores a través de comités mixtos. El ONAHA intenta controlar el acceso a la tierra, por una parte, iniciando el registro de los sistemas bajo riego y, por otra parte, mediante comités mixtos para la asignación de parcelas. Sin embargo, a nivel nacional, sus planteamientos varían en función del lugar y de los operadores externos (socios técnicos y financieros) que influyen en la gestión de la tierra que debe aplicarse específicamente a los proyectos que financian, y que debería normalizarse. En Senegal, donde la gestión de la tierra se confía a las autoridades locales, la SAED ha centrado su apoyo en el desarrollo de herramientas de conocimiento a gran escala, que permiten controlar la distribución de las parcelas y evitar así los conflictos de uso. Al contrario de este grupo de SDMR/SAGI, el ODRS no ejerce una autoridad fuerte en el tema de la gestión de la tierra, probablemente porque su misión principal se centra en la preservación de los recursos hídricos y el desarrollo de la cuenca hidrográfica de Sankarani/Wassoulou-Ballé. El ODRS ayuda a los comités mixtos a estructurarse y asumir la responsabilidad de la gestión del agua y la tierra. La SODAGRI por su parte intenta inspirarse en los instrumentos

5. Este taller tuvo lugar del 23 al 25 de mayo de 2022 en Saly, Senegal, y contó con la participación de todos y todas los y las EC, funcionarios/as de alto nivel de las SDMR/SAGI (Puntos Morales) y socios del COSTEA.

6. Nota de la traducción: Donde todas las tierras tienen el estatuto de Dominio Nacional

7. EPIC: Establecimiento Público de Carácter Industrial y Comercial; EPEA: Establecimiento Público de Carácter Administrativo; SEM: Sociedad de Economía Mixta; SN: Sociedad Nacional

aplicados por la SAED, pero se enfrenta a dificultades en la comprensión de estas herramientas por parte de los municipios y la contradicción con el derecho consuetudinario, que sigue siendo predominante.

Entre los instrumentos aplicados en las 6 SDMR/SAGI, se seleccionaron 20 y se agruparon en cuatro familias: i) seguridad de la tenencia de la tierra para sistemas de riego y agricultores; ii) métodos de asignación (o retiro) de tierras bajo riego; iii) contratación entre SDMR/SAGI y agricultores; y iv) ordenación del territorio y gestión planificada de la tierra. El estudio ofrece un análisis descriptivo detallado de estas familias, sus similitudes y diferencias, y sus puntos fuertes y débiles. Las enseñanzas extraídas de estos análisis y las recomendaciones del estudio se debatieron y consolidaron durante un taller regional que reunió a los expertos coordinadores del estudio, a los EC de las SDMR/SAGI estudiadas y a representantes de las otras SDMR/SAGI no incluidas en el presente estudio.

Las conclusiones de este estudio demuestran que **es necesario que el Estado o sus representantes garanticen la tenencia de las tierras en los sistemas de riego**. Las inversiones consecuentes realizadas en los sistemas de riego públicos de grande y mediana escala necesitan que el Estado garantice la tenencia de la tierra para poder otorgar derechos sólidos a los agricultores. Como dice el adagio jurídico, «nadie puede transferir a otro más derechos de los que él mismo tiene»<sup>8</sup>. En los distintos países, la protección de los sistemas de riego y la garantía de las inversiones se aseguran mediante la aplicación de medidas de seguridad de la tenencia de la tierra previstas por los textos. Muchos textos nacionales prevén el registro de las parcelas de los sistemas de riego a nombre del Estado o de la colectividad local según los casos. Sin embargo, ciertas experiencias (Bagrépôle, ONAHA y ODRS) demuestran que los elevados costes de aplicación siguen siendo un verdadero reto. La falta de seguridad en la tenencia de la tierra en los sistemas de riego por el Estado dificulta también la tenencia de la tierra por parte de los agricultores, que pueden verse así colocados en una situación de gran vulnerabilidad territorial. Sin embargo, garantizar la seguridad de su tenencia de la tierra es un requisito ineludible si se quieren alcanzar los objetivos de la SDMR/SAGI de dinamización económica a través de una agricultura bajo riego sostenible.

## RESULTADOS DEL ESTUDIO, MENSAJES CLAVE Y LIMITACIONES

La aplicación de las recomendaciones resultantes de este estudio contribuye a responder a dos de los cuatro retos COSTEA: i) el desarrollo económico y social de los territorios y ii) la innovación a nivel técnico, social e institucional. En el cuadro que figura a continuación se detallan las recomendaciones del estudio y las acciones preconizadas para llevarlas a cabo. Las recomendaciones 1, 3 y 8 se refieren al primer reto y las demás al segundo.

### RECOMENDACIONE:

1. Garantizar la tenencia de la tierra en sistemas de riego en nombre del Estado o de la comunidad local.

### ACCIONES:

- Solicitar a los servicios competentes el registro de las tierras dentro de los sistemas de riego.
- Garantizar una indemnización justa y previa a los antiguos ocupantes.
- Incluir los costes de asegurar la tenencia de la tierra en el presupuesto del proyecto.

### RECOMENDACIONE:

2. Asegurar la tenencia de la tierra de las parcelas urbanizadas en beneficio de los agricultores.

### ACCIONES:

- Formalizar los tipos de derechos (uso o propiedad) adaptados al contexto y las prácticas locales.
- Entregar a cada agricultor un acto formal individual que confirme la legalidad de su instalación.
- Garantizar la informatización de los procedimientos de gestión de la tierra.
- Divulgar los textos e informar las partes interesadas sobre la seguridad de la tenencia de la tierra en las diferentes lenguas nacionales.

### RECOMENDACIONE:

3. Tener en cuenta las buenas prácticas locales de tenencia de la tierra en los acuerdos de asignación de tierras.

### ACCIONES:

- Desarrollar criterios para la asignación de tierras a los agricultores de forma concertada.
- Realizar campañas de información y sensibilización sobre los criterios de adjudicación.

### RECOMENDACIONE:

4. Garantizar la eficacia, eficiencia y representatividad de los comités de asignación.

### ACCIONES:

- Definir los criterios para garantizar la representatividad de las partes interesadas en los comités de atribución de tierras.
- Desarrollar la capacidad de los miembros de las comisiones en relación con sus misiones y los principios de buena gobernanza.
- Garantizar la facilitación y la financiación de los comités para su buen funcionamiento

### RECOMENDACIONE:

5. Diseño de contratos de compromiso entre la SDMR/SAGI y los usuarios.

### ACCIONES:

- Garantizar un proceso de desarrollo inclusivo y participativo.
- Especificar el alcance del contrato (condiciones de retiro de parcelas, mantenimiento de infraestructuras, gestión del agua).
- Simplificar el contenido de los contratos mediante la formulación clara y concisa de los compromisos.
- Traducir los contratos a las lenguas locales.
- Normalizar las condiciones contractuales dentro de cada SDMR/SAGI.

8. «Nemo plus juris ad alium transferre potest quam ipse habet».

**RECOMENDACIONE:**

**6. Garantizar la operatividad de los contratos**

**ACCIONES:**

- Crear un comité paritario para supervisar la aplicación de los contratos a nivel de la SDMR/SAGI.
- Informar a los beneficiarios y poner a su disposición los contratos y anexos.
- Aplicar cláusulas contractuales en la gestión de las relaciones entre la SDMR/SAGI y los usuarios.

**RECOMENDACIONE:**

**7. Aplicar efectivamente las sanciones previstas en los documentos contractuales.**

**ACCIONES:**

- Proponer sanciones claras, realistas y graduadas en función del incumplimiento de los compromisos contractuales por parte de los operadores y la SDMR/SAGI.
- Prever la responsabilidad del Comité Mixto en la aplicación de sanciones.

**RECOMENDACIONE:**

**8. Implicar a la SDMR/SAGI en las políticas de planificación territorial para promover la gestión sostenible de los recursos naturales.**

**ACCIONES:**

- Poner en marcha un diálogo entre la SDMR/SAGI y los agentes locales para garantizar la coherencia de las acciones de desarrollo del territorio.
- Velar por que las SDMR/SAGI contribuyan a la aplicación de los documentos de planificación territorial en sus zonas de intervención.

**RECOMENDACIONE:**

**9. Establecer un Sistema de Información del Acceso a la Tierra (SIAT) a nivel de la SDMR/SAGI.**

**ACCIONES:**

- Institucionalizar un servicio específico de gestión de los SIAT.
- Utilizar los SIAT como herramienta de conocimiento territorial y apoyo a la toma de decisiones.
- Descentralizar los SIAT al nivel de las delegaciones territoriales.
- Poner los datos de los SIAT a disposición de los organismos de planificación y los usuarios.

**RECOMENDACIONE:**

**10. Potenciar las SDMR/SAGI y la ROA-SDMR/SAGI en los nuevos modos de gestión participativa.**

**ACCIONES:**

- Impulsar la plataforma de intercambio ROA-SAGI para compartir conocimientos y experiencia entre las organizaciones asociadas (Red de Organizaciones Campesinas y de Productores Agrícolas de África Occidental entre otras).
- Responsabilizar a cada SDMR/SAGI sobre las recomendaciones relativas a una familia de instrumentos.
- Ampliar las misiones de la SDMR/SAGI para incluir la consideración de la seguridad de la tenencia de la tierra en otras zonas desarrolladas (valles, tierras bajas, etc.).

Así pues, para responder al tema de la seguridad de la tenencia de la tierra bajo riego en África Occidental, el estudio COSTEA, además de las recomendaciones presentadas anteriormente, ha permitido formular una serie de mensajes clave:

**1/ Diversificar las modalidades de seguridad de la tenencia de la tierra y establecer un sistema de seguimiento.**

En un contexto de multiplicidad de sistemas jurídicos en el que la seguridad de la tenencia de la tierra en las zonas bajo riego es un proceso especialmente sensible desde el punto de vista social debido a la persistencia de prácticas consuetudinarias de tenencia de la tierra, se plantea la cuestión de la confrontación entre legitimidad y legalidad. El deseo de disponer de una herramienta de control de la información sobre la tierra se constata en todas partes, pero se aplica mal, con excepción de la SAED y, en menor medida, del ONAHA. Todas las SDMR/SAGI reconocen que un Sistema de Información del Acceso a la Tierra (SIAT) es una herramienta esencial. Su institucionalización en un departamento específico dentro de la SDMR/SAGI, su sostenibilidad, la actualización y el uso de los datos para la toma de decisiones en la gestión del territorio son retos a los que debe enfrentarse cada SDMR/SAGI.

**2/ Promover la participación efectiva de los agricultores en la gestión de las tierras bajo riego.**

La participación de los agricultores promovida por la SDMR/SAGI en ámbitos claves como la asignación o retiro de tierras, la gestión agrícola de las parcelas o las modalidades de gestión del agua constituye un avance importante que debe consolidarse garantizando el refuerzo de las capacidades, la eficacia y la representatividad, así como los medios de los comités creados a tal efecto. Con la excepción de Senegal, el Estado es el principal actor de la gestión de la tenencia de la tierra en los sistemas de riego. Sin embargo, esta preponderancia del Estado se ve mitigada por la aplicación del principio de participación integradora de los agricultores por parte de la SAGI. Se crean comités mixtos para la asignación/retirada de parcelas (ONAHA, ON, ODRS), la gestión agrícola de las parcelas (ONAHA) o la gestión de los fondos de mantenimiento (ON, ODRS). Para que estos últimos puedan desempeñar plenamente su papel, es importante reforzar las capacidades, aún débiles, de los representantes de los agricultores en los comités, así como su comprensión de sus tareas y responsabilidades. También hay que esforzarse por facilitar y movilizar a las partes interesadas, pero también por promover la buena gobernanza de los comités, con una consulta eficaz a los agricultores que les han otorgado mandato y la rendición de cuentas por sus actividades, así como la limitación del mandato de sus representantes.

**3/ Desarrollar un enfoque contractual participativo, claro y operativo entre los agricultores y la SDMR/SAGI para el cultivo de las parcelas.**

Los contratos que definen los objetivos y las condiciones de cultivo de las parcelas son la piedra angular de las relaciones contractuales entre la SDMR/SAGI y los usuarios para el desarrollo de las zonas rurales y deben ser objeto de especial atención en su proceso de elaboración y en su contenido. Los contratos de la SDMR/SAGI son extremadamente diversos en cuanto a

su formato, alcance y métodos de ejecución. Varios de ellos se consideran complejos y vinculantes por su contenido. Para que sean eficaces y adecuados para todos los agentes, es aconsejable elaborar los contratos con la participación de todas las partes interesadas y dar prioridad a una redacción clara y concisa de los compromisos, especificando claramente sus ámbitos de aplicación y facilitando a cada parte interesada una copia del contrato. Además, se ha observado que la «lógica del proyecto» impone a menudo a las SDMR/SAGI modalidades contractuales diferentes en función de los puntos de atención de los socios técnicos y financieros. Esta diversidad de prácticas va en detrimento de la coherencia global y de la institucionalización de una modalidad contractual global y coherente a escala del país. Sin embargo, esta homogeneidad deseable también debe dejar un cierto margen de flexibilidad a los usuarios para no obstaculizar la dinámica de evolución e innovación. Ahora bien, los contratos más satisfactorios sólo surten efecto si se aplican en todo su rigor. Sin embargo, la falta de aplicación de sanciones contractuales dirigidas a los usuarios es una observación bastante generalizada, ya sea por impago del canon del agua o por un cultivo insuficiente de las parcelas, aunque estos incumplimientos sean muy frecuentes. Por otra parte, estos fracasos también están relacionados en parte con el hecho de que los usuarios no siempre tienen acceso al suministro seguro de agua al que tienen derecho en virtud de estos mismos contratos debido a las dificultades de gestión a nivel de las propias SDMR/SAGI. Una clave importante del éxito es que la SDMR/SAGI garantice, junto con las partes interesadas, que las sanciones definidas durante la elaboración participativa e integradora de los contratos sean realistas y se gradúen en función de las infracciones de los compromisos contractuales, de modo que su aplicación no provoque el rechazo. También es necesario que la SDMR/SAGI respete su parte del contrato, la primera de las cuales es un suministro de agua seguro. Dado que el incumplimiento de los compromisos contractuales por parte de un agricultor o de la SDMR/SAGI puede tener repercusiones colectivas, parece deseable que las sanciones sean aplicadas por un comité mixto de seguimiento del desarrollo.

**4/ Ampliar las misiones de las SDMR/SAGI para integrar el desarrollo de los perímetros y la gestión de los regadíos en un enfoque territorial.** Ante los retos del desarrollo territorial, es necesario que las SDMR/SAGI, más allá de sus misiones de promoción del regadío, se doten de competencias institucionales que las impliquen fuertemente en las políticas de desarrollo territorial local. En efecto, las inversiones en sistemas de riego pueden crear islas de desarrollo dentro de los territorios que crean un fenómeno de atracción para las poblaciones de otras zonas, generando así disparidades en el desarrollo territorial. La intervención de las SDMR/SAGI en los territorios es variable, en función de las políticas nacionales, por una parte, y de las misiones que se les encomienden, por otra. Al aplicar la mayoría de las veces un enfoque sectorial y vertical centrado específicamente en los sistemas de riego, las SDMR/SAGI

se enfrentan a la dificultad de comprender la pluralidad de los retos que plantea el desarrollo de las aguas para riego (en el sentido amplio del término, incluyendo la ganadería, la silvicultura, etc.) y de vincular sus acciones a las demás políticas públicas sectoriales y a las iniciativas de desarrollo de las colectividades locales y/o de otras estructuras del Estado. Para superar estos obstáculos, una concertación institucionalizada entre la SDMR/SAGI y los actores locales permitiría integrar mejor las inversiones de sistemas de riego dentro de proyectos territoriales en los que el agua para riego se vincula a otras prioridades de desarrollo local en aras de la sinergia y la coherencia de las acciones en beneficio del desarrollo sostenible del territorio, con el apoyo de herramientas operativas como el Plan de Ordenación y Uso del Suelo.

**5/ Convertir la ROA-SDMR/SAGI en una herramienta para aplicar las recomendaciones y organizar intercambios de experiencias entre las SDMR/SAGI.** Es importante una fuerte movilización de la ROA-SDMR/SAGI para la aplicación de las recomendaciones, tras su puesta en común y un análisis en profundidad de su pertinencia y posible adaptación a los contextos jurídicos, institucionales y operativos de cada SDMR/SAGI. Para cada familia de instrumentos, al menos una SDMR/SAGI puede ser identificada como líder, ya que va por delante en su aplicación, y podría servir de motor para la reflexión sobre su aplicación en otros contextos y permitir así que otras SDMR/SAGI no encuentren las mismas dificultades. La ROA-SDMR/SAGI también debe actuar como catalizador para fomentar una dinámica de mejora de la responsabilidad territorial de las SDMR/SAGI dentro de su perímetro, garantizando así el vínculo entre asignación de tierras / desarrollo / contratación / ordenación territorial. Una verdadera revitalización de la plataforma de intercambio de la ROA-SDMR/SAGI debería favorecer el intercambio de conocimientos y pericias entre las SDMR/SAGI, pero también entre las SDMR/SAGI y las organizaciones asociadas (organizaciones de productores y productoras, organizaciones profesionales a nivel local, nacional y subregional). La estructuración de la ROA-SDMR/SAGI en un marco más formal con estatutos claros reforzaría su misión de coordinación, capitalización y evaluación comparativa.

Los resultados del estudio y las recomendaciones propuestas deben ser ampliamente comunicados, tanto en el seno de las propias SDMR/SAGI como a los beneficiarios potenciales, permitiendo así recoger sus opiniones, o incluso a las autoridades nacionales competentes (ministerios de tutela, por ejemplo) como portavoces de las SDMR/SAGI.

Para aumentar el valor añadido de su apoyo a las SDMR/SAGI, el COSTEA se beneficiaría de fomentar la dinámica de refuerzo de la gestión de las tierras propuesta por el estudio. En efecto, es posible, gracias a la popularización de los instrumentos existentes que dominan algunas SDMR/SAGI, reforzar la gestión de las tierras en los sistemas de riego e integrar así este componente de forma estructurada y homogénea en los futuros



proyectos de desarrollo. Esto puede contribuir a evitar los «proyectos dentro de proyectos», que pueden ser un obstáculo directo para la aplicación y el desarrollo a largo plazo.

### Los límites del estudio

Se prestó especial atención al análisis de la pertinencia de la distinción entre normas e instrumentos como base de referencia para la realización de este estudio. Para ello, se llevó a cabo un análisis de las normas jurídicas, que abarcó las reglas legales, los usos y las costumbres. A continuación, este análisis se trasladó al contexto específico de la SDMR/SAGI, llegando a **la conclusión de que esta compleja distinción sigue siendo esencialmente teórica y no práctica**. Además, el análisis reveló que los instrumentos suelen tener una base jurídica (una norma), y que no tendría sentido un análisis que separara las normas y los instrumentos que comparten la misma finalidad. Por ello, en el marco de este proyecto se ha privilegiado una clasificación por familias de instrumentos (Asegurar el acceso a las tierras bajo riego / Definición de las modalidades de asignación y retiro de tierras / Contratación entre la SDMR/SAGI y los agricultores / Gestión y ordenación de las tierras en los sistemas bajo riego).

## PRODUCTOS DE COSTEA RELACIONADOS CON EL ESTUDIO

- Informe de puesta en marcha ([www.comite-costea.fr/actions/sagi](http://www.comite-costea.fr/actions/sagi))
- Notas documentales de inventario de herramientas y reglas ([www.comite-costea.fr/actions/sagi](http://www.comite-costea.fr/actions/sagi))
- Herramientas e informes de diagnóstico de reglas ([www.comite-costea.fr/actions/sagi](http://www.comite-costea.fr/actions/sagi))
- Informe de análisis comparativo de herramientas y normas ([www.comite-costea.fr/actions/sagi](http://www.comite-costea.fr/actions/sagi))
- Informe final de síntesis y recomendaciones ([www.comite-costea.fr/actions/sagi](http://www.comite-costea.fr/actions/sagi))
- Análisis comparativo de las estructuras de gestión del regadío a gran escala en África Occidental, Marruecos y Francia ([www.comite-costea.fr/actions/sagi](http://www.comite-costea.fr/actions/sagi))
- Diagnóstico comparativo de 11 empresas de desarrollo y gestión del regadío en África Occidental (AMVS, ANADER, BAGRÉPÔLE, ODRS, ON, ONAHA, OPIB, ORS, SAED, SODAGRI, SONADER); [www.comite-costea.fr/production/diagnostic-compare-de-11-societes-damenagement-et-de-gestion-de-lirrigation-en-afrique-de-louest-amvs-anader-bagrepole-odrs-on-onaha-opib-ors-saed-sodagri-sonader](http://www.comite-costea.fr/production/diagnostic-compare-de-11-societes-damenagement-et-de-gestion-de-lirrigation-en-afrique-de-louest-amvs-anader-bagrepole-odrs-on-onaha-opib-ors-saed-sodagri-sonader)
- Base de datos documental ([www.comite-costea.fr/base-documentaire-eau-et-agriculture](http://www.comite-costea.fr/base-documentaire-eau-et-agriculture))