

# NOTAS DE ORIENTACIÓN

Eje de trabajo: Tenencia de las tierras bajo riego en el Sudeste Asiático

## Tenencia de las tierras bajo riego en el sudeste asiático: tema al que se presta poca atención; pero crucial para la sostenibilidad de los territorios bajo riego

Las políticas de desarrollo agrícola en el Sudeste Asiático van acompañadas muy a menudo de transformaciones agrarias que presentan dos caras complementarias: la concentración de tierras y la exclusión. Al modificar las perspectivas de aprovechamiento de la tierra, las inversiones para el riego tienden a reforzar estas tendencias. La cuestión de las tierras bajo riego es objeto de relativamente poca atención; sin embargo tenerlas en cuenta es crucial en la perspectiva de un desarrollo económico y social sostenible de los territorios.



### MENSAJES CLAVES

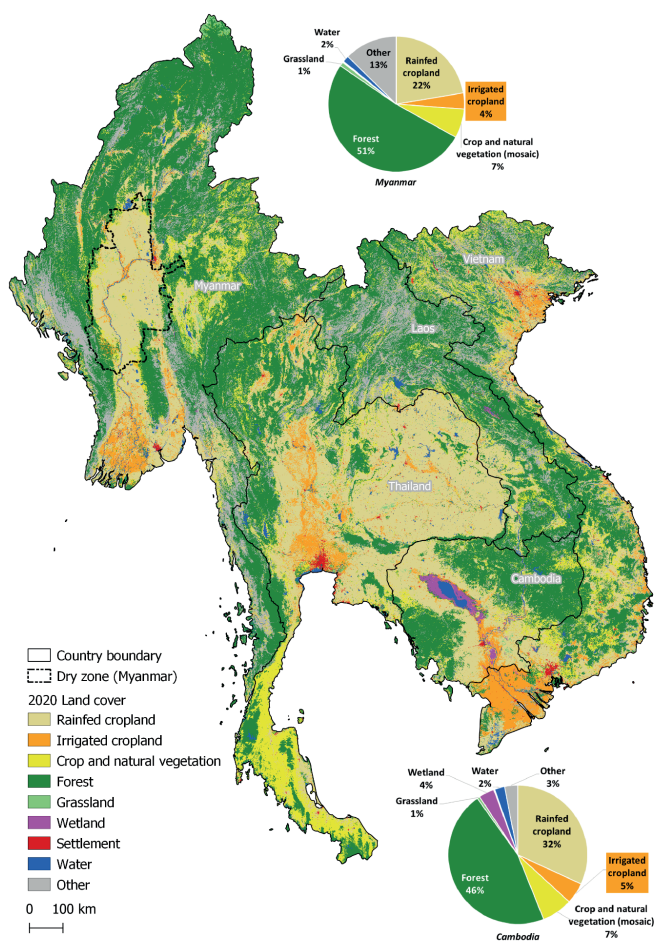
- 1/ Diversos textos regulan los derechos de acceso y uso de las tierras bajo riego; estos derechos suelen ser reconocidos institucionalmente. El desarrollo de la agricultura bajo riego en zonas forestales y llanuras aluviales pone en tela de juicio los métodos de acceso y utilización de los recursos que prevalecen en estas zonas. Es necesario aplicar medidas de acompañamiento para limitar la degradación del ambiente, el riesgo de conflicto entre las partes interesadas y las desigualdades.
- 2/ Aunque los derechos de los y las agricultores y agricultoras están reconocidos institucionalmente, existe un alto nivel de inseguridad en la tenencia de la tierra, vinculada a la dinámica de diferenciación agraria que afecta a la producción intensiva de arroz bajo riego. Un mayor apoyo técnico y financiero a los y las agricultores y agricultoras más vulnerables reduciría la concentración de tierras que actualmente beneficia a una minoría de empresarios.
- 3/ Las dinámicas territoriales vinculadas a la agricultura bajo riego deben ser objeto de una atención específica por parte de los actores del sector, atención que puede adoptar la forma de enfoques territoriales y colaboraciones intersectoriales..

### TEMAS Y OBJETIVOS DE LA ACCIÓN

El desarrollo de la agricultura bajo riego es una prioridad para los gobiernos del Sudeste Asiático, incluidos Camboya y Birmania. Al ofrecer nuevas perspectivas de desarrollo agrícola, las inversiones en el sector están modificando profundamente las relaciones entre las sociedades y su entorno, en particular las dinámicas de acceso, uso y aprovechamiento de la tierra, que implican importantes reconfiguraciones socio-ambientales. Sin embargo, hasta la fecha, en el Sudeste Asiático, y a diferencia de otras regiones, se ha prestado poca atención a las dinámicas de la tenencia de la tierra relacionadas con el desarrollo de la agricultura bajo riego y a sus implicaciones en términos de sostenibilidad del sector. Por ello, este estudio pretendía poner este tema "en la agenda" de los y las actores del sector: ministerios, donantes, organizaciones no gubernamentales, etc. Mediante la realización de un diagnóstico de las distintas problemas de la tenencia de la tierra que plantea la agricultura bajo riego en los diferentes agro-ecosistemas del Sudeste Asiático, el estudio pretende identificar "puntos de atención" que deben tenerse en cuenta en la formulación y ejecución de proyectos destinados al desarrollo de una agricultura bajo riego sostenible que pueda contribuir a un desarrollo justo y resiliente de los territorios rurales.

### PRESENTACIÓN DE LA METODOLOGÍA Y DIAGNÓSTICO

El proyecto "Tenencia de las tierras bajo riego en el Sudeste Asiático" del COSTEA se ejecutó en dos países, Camboya y Birmania, de forma discontinua durante un periodo de tres años



Mapa de uso del suelo de la región del Mekong en el Sudeste Asiático (Fuente: ESA-CCI Land cover - Cartography by J.-C. Diepart)

a partir de noviembre de 2019. El proyecto fue dirigido por dos investigadores independientes especializados en la tenencia de las tierras, en estrecha colaboración con la Secretaría Técnica y Permanente del COSTEA y el Comité Técnico de Tierras para el Desarrollo. El objetivo del estudio era (i) caracterizar los problemas de tenencia de la tierra relacionados con los distintos sistemas agrícolas bajo riego en el Sudeste Asiático para (ii) formular recomendaciones sobre cómo tenerlos en cuenta en futuros proyectos destinados a desarrollar la agricultura bajo riego.

El estudio consistió en primer lugar en una categorización de los sistemas bajo riego cruzando (i) el tipo de infraestructuras hidro-agrícolas y el nivel de control del agua que permiten con (ii) su susceptibilidad a las inundaciones. Esta tipología cruzada se justificaba por el hecho de que la agricultura bajo riego se encuentra en gran medida en las grandes llanuras aluviales de la región, como lo ilustra el mapa de ocupación del suelo adjunto.

El examen de los marcos político, jurídico e institucional y las entrevistas con personas competentes (donantes, ministerios sectoriales) permitieron realizar un inventario (teórico) de la forma en que se aborda la cuestión de la tenencia de la tierra en el marco de los proyectos destinados a desarrollar la agricultura bajo riego. En Camboya, este inventario se comparó

con los problemas de tenencia de la tierra encontrados de manera práctica en 5 sistemas de riego representativos de la diversidad de sistemas existentes en el país. Lamentablemente, este trabajo de campo (encuestas con especialistas locales y grupos de discusiones con agricultores y agricultoras) no pudo realizarse en Birmania, pero los resultados obtenidos en Camboya son confirmados en la literatura existente sobre el tema en Birmania..

## RESULTADOS DEL ESTUDIO, MENSAJES CLAVE Y LIMITACIONES DEL ENFOQUE

Los análisis resultantes de la acción "Tenencia de la tierra en el sudeste asiático" permiten al COSTEA formular conclusiones y mensajes consensuados. Éstos aportan elementos destinados a reforzar el desarrollo económico y social de los territorios bajo riego a través de la garantía de la tenencia de la tierra para los y las agricultores y agricultoras frente al fenómeno de la concentración de la tierra y el desarrollo de la agricultura en los "frentes pioneros". También pretenden promover enfoques territoriales y participativos en relación con la dinámica de la tenencia de la tierra.

**1/ Diversos textos regulan los derechos de acceso y uso de las tierras bajo riego; estos derechos suelen ser reconocidos institucionalmente.** No existe un marco institucional específico para la gobernanza de las "tierras bajo riego", que se rigen por lo tanto por diversos textos relativos a la definición de los regímenes de tenencia de la tierra (Ley de Tierras Agrícolas en Birmania, Ley de Tierras en Camboya), la gestión de las tierras (Ley de Adquisición, Reasentamiento y Rehabilitación de Tierras en Birmania, Ley de Expropiación en Camboya), así como la gestión del agua, el riego, la pesca, o la protección del ambiente. A pesar de esta multiplicidad de textos, que en algunos casos puede generar confusión (véase más adelante), la mayoría de los sistemas bajo riego están situados en las grandes llanuras aluviales, donde la población pertenece principalmente a los grupos étnicos dominantes (bamar o jemer). Los derechos de acceso y uso de las tierras bajo riego suelen ser reconocidos institucionalmente. En efecto, la mayoría de las tierras bajo riego reúnen las condiciones para obtener títulos de propiedad que pueden transmitirse por herencia o venta (ya se trate de derechos de propiedad como en Camboya o de derechos de uso como en Birmania). Esto se explica por el hecho de que, desde la época colonial (finales del siglo XIX / principios del siglo XX) e incluso antes, el desarrollo del riego se asoció al cultivo del arroz y se hizo paralelamente a la creación de un catastro destinado a generar ingresos para las autoridades, pero que también tuvo como consecuencia la institucionalización de los derechos de acceso y de uso en las zonas consideradas de gran potencial de desarrollo. Esta orientación, según la cual el Estado construye su legitimidad sobre el desarrollo del cultivo de arroz bajo riego (que se basa en parte en la institucionalización de los derechos), ha





persistido independientemente de los regímenes políticos y de las crisis que han atravesado estos dos países desde su independencia.

**2/ El desarrollo de la agricultura bajo riego en zonas forestales y llanuras aluviales pone en tela de juicio los métodos de acceso y utilización de los recursos que prevalecen en estas zonas. Es necesario aplicar medidas de acompañamiento para limitar la degradación del ambiente, el riesgo de conflicto entre las partes interesadas y las desigualdades.** La inseguridad del acceso a la tierra vinculada al desarrollo de la agricultura en los “frentes pioneros” que constituyen las zonas forestales y las llanuras aluviales es doble. La primera forma de inseguridad está relacionada con la naturaleza de los recursos y la multiplicidad de usos - en el tiempo y en el espacio - que se les da. En las zonas forestales, gran parte de la población pertenece a minorías étnicas que históricamente practicaban la tala y quema. El desarrollo de la agricultura permanente, al que ha contribuido el riego, ha formado parte de las políticas de sedentarización y control de las zonas forestales, basadas en gran medida en un doble proceso de privatización e individualización de los derechos sobre la tierra, sin tener en cuenta los derechos consuetudinarios preexistentes. En las zonas de selva tropical (deltas del Mekong y del Ayeyarwadi y alrededores del Tonle Sap), la agricultura bajo riego tiende a establecer “la tierra” como recurso primario que debe aprovecharse, considerándose el agua principalmente como un insumo agrícola del mismo modo que el abono y las semillas. Esto se refleja en la falta

de reconocimiento de ciertos usos de estas zonas -y de los derechos de acceso asociados- entre los que destaca la pesca de captura a pequeña escala. El desarrollo del riego es responsable de la degradación de estos entornos frágiles y, por lo tanto, puede ser fuente de conflictos entre actores con intereses divergentes en relación con la construcción/gestión de infraestructuras hidro-agrícolas. La segunda forma de inseguridad está relacionada con el estatus de las tierras de estas zonas pioneras fronterizas que, por lo general, no pueden ser privatizadas por su estatuto (zonas protegidas, tierras de propiedad estatal, tierras consideradas “vírgenes” o “baldías”). Cabe señalar que el desarrollo de la agricultura bajo riego en estos frentes pioneros suele estar en contradicción con la legislación ambiental vigente, pero puede realizarse tanto mediante la movilización de fondos públicos (proyectos) como mediante la inversión privada de agricultores y/o empresarios e inversores. En cualquiera de los dos casos, la ausencia de la posibilidad de expedir títulos de propiedad significa que el nivel de seguridad de los derechos de acceso y uso de la tierra es el resultado de negociaciones entre múltiples partes interesadas que forman parte de redes de patrocinio e influencia de las que los y las pequeños y pequeñas agricultores suelen estar ausentes.

**3/ Aunque los derechos de los y las agricultores y agricultoras están reconocidos institucionalmente, existe un alto nivel de inseguridad en la tenencia de la tierra, vinculada a la dinámica de diferenciación agraria que afecta a la producción intensiva de arroz bajo riego. Un mayor apoyo**



**técnico y financiero a los y las agricultores y agricultoras más vulnerables reduciría la concentración de tierras que actualmente beneficia a una minoría de empresarios.** El desarrollo del cultivo de arroz bajo riego siempre ha ido acompañado del recurso al crédito (crédito para financiar los insumos y/o crédito a mediano plazo para financiar el equipamiento agrícola). Debido a la volatilidad de los precios y a la falta de mantenimiento de las infraestructuras hidro-agrícolas, los sistemas de riego sólo permiten asegurar de manera parcial el abastecimiento de agua para riego (sobre todo en la estación seca). En este contexto, el uso generalizado del crédito se traduce a menudo en altos niveles de endeudamiento. El endeudamiento, combinado con un mercado de tierras liberalizado, conduce a una concentración de la tierra en manos de una minoría de individuos formada por empresarios, usureros y/o inversores, mientras que los y las pequeños y pequeñas agricultores se encuentran obligados a trabajar como asalariados agrícolas y/o aparceros en tierras que se han visto obligados y obligadas a vender. En Birmania, este fenómeno de concentración de la tierra también se ha visto acelerado por el hecho de que el gobierno ha retirado los derechos de uso de la tierra concedidos a los y las agricultores si estos no podían cumplir con la obligación de cultivar arroz. Estas tierras han sido redistribuidas a empresarios a menudo cercanos al gobierno (que pueden haber cumplido o no con esta obligación de producción de arroz).

**4/ Las dinámicas territoriales vinculadas a la agricultura bajo riego deben ser objeto de una atención específica por parte de los actores del sector, atención que puede adoptar la forma de enfoques territoriales y colaboraciones intersectoriales.** El hecho de que las tierras puedan ser regadas (o que se prevean y/o ejecuten proyectos de desarrollo de la agricultura bajo riego) no es un criterio que las autoridades catastrales, encargadas de expedir los títulos de propiedad en todo el país, tengan en cuenta a la hora de definir sus programas de titulación. Éstos siguen otras lógicas, principalmente la elegibilidad de la parcela para la titulación, que no depende del acceso al riego. Los donantes, por su parte, intentan identificar a los y las propietarios y propietarias de las tierras situadas en los sistemas de riego cuya rehabilitación y/o construcción financian, pero este trabajo de identificación (i) tiene como objetivo principal identificar a las personas que serán responsables de las futuras contribuciones financieras dedicadas al mantenimiento de las infraestructuras y (ii) no permite darle seguimiento a las numerosas transacciones de tierras que caracterizan a la agricultura bajo riego (véase más arriba). El hecho de que los derechos sobre las tierras bajo riego estén generalmente reconocidos institucionalmente explica probablemente la falta de atención específica al tema por parte de los agentes del sector del riego. Sin embargo, las fuentes de inseguridad y los riesgos de conflicto existen y es necesario prestar más atención a la dinámica de la tierra que acompaña al desarrollo de la agricultura bajo riego. Dado que estas dinámicas de la tierra forman parte de transformaciones socio-eco-ambientales más amplias,

es necesario adoptar enfoques territoriales, intersectoriales y multi-actores para la planificación y el seguimiento. Estos enfoques deben prestar especial atención a las transacciones de tierras y al uso del crédito para evitar el sobreendeudamiento y las ventas forzosas de tierras por parte de las personas más vulnerables, de modo que el desarrollo de la agricultura bajo riego no vaya acompañado de un aumento de las desigualdades.

### Los límites del estudio

El estudio sobre la tenencia de las tierras bajo riego en el Sudeste Asiático se enfrentó sobre todo a dificultades relacionadas con las crisis sanitarias y políticas. Éstas dificultaron el trabajo de campo, sobre todo en Birmania. De manera general, uno de los principales retos sigue siendo encontrar respuestas operativas a los problemas identificados en esta nota, que están fuertemente relacionados a opciones políticas fuertes en cuanto a prioridades y métodos de desarrollo agrícola. Para ello sería necesario, en particular, reforzar los vínculos con los ministerios encargados de la gestión e incluir en la agenda política la cuestión específica de la tenencia de las tierras bajo riego.

## PRODUCTOS DEL COSTEA RELACIONADOS CON EL ESTUDIO

- Informe de situación de Camboya, ([www.comite-costea.fr/actions/foncier-irrigue](http://www.comite-costea.fr/actions/foncier-irrigue))
- Informe final del proyecto de Camboya, ([www.comite-costea.fr/actions/foncier-irrigue](http://www.comite-costea.fr/actions/foncier-irrigue))
- Informe final del proyecto Birmania, ([www.comite-costea.fr/actions/foncier-irrigue](http://www.comite-costea.fr/actions/foncier-irrigue))
- Informe de síntesis "Tenencia de tierras de regadío en Myanmar y Camboya", ([www.comite-costea.fr/actions/foncier-irrigue](http://www.comite-costea.fr/actions/foncier-irrigue))
- Los primeros artículos del número especial se han publicado en Cahiers Agricultures ([www.comite-costea.fr/actions/foncier-irrigue](http://www.comite-costea.fr/actions/foncier-irrigue))
- Una base de datos documental ([www.comite-costea.fr/base-documentaire-eau-et-agriculture](http://www.comite-costea.fr/base-documentaire-eau-et-agriculture))