

10

LA TIERRA Y LA PAZ EN MYANMAR: LAS DOS CARAS DE LA MONEDA

Jennifer Franco y Khu Khu Ju¹

Myanmar se encuentra en una encrucijada histórica en la que el optimismo de una “coyuntura crucial”, “más prometedora que en cualquier momento de la memoria reciente”, se enfrenta al temor de qué podría ocurrir si no se abordan “la multitud de crisis sociales que han arruinado nuestro país durante mucho tiempo”².

1 Jennifer Franco es investigadora en el Transnational Institute (TNI), un instituto internacional de investigación e incidencia comprometido con la construcción de un mundo justo, democrático y sostenible. Con sede en Ámsterdam, el TNI sirve como nexo único entre movimientos sociales, académicos comprometidos y encargados de elaborar políticas. Puede encontrarse más información en: www.tni.org.

Khu Khu Ju es responsable de programas e investigadora en el movimiento por el derecho a la tierra *Land in Our Hands* (LIOH), con sede en Rangún (Myanmar). LIOH es una red de agricultores a pequeña escala, organizaciones locales de agricultores y otras organizaciones aliadas de base comunitaria y de la sociedad civil, formada por más de 60 grupos de todos los estados y regiones del país. Se fundó a principios de 2014.

Un agradecimiento especial a Hannah Twomey (International Institute of Social Studies) por la asistencia en la edición, así como a Mrinalini Rai (Coalición Mundial por los Bosques) y Biraj Patnaik (Oficina de los Comisionados del Tribunal Supremo de India) por su apoyo en la revisión de este artículo. La versión original de este artículo fue redactada en inglés.

2 TNI. *The Generation to Enjoy Peace? A commentary by LahPai Seng Raw*. 17 de marzo de 2016. Amsterdam. Transnational Institute. www.tni.org/en/article/the-generation-to-enjoy-peace.

3 FAO. *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Roma. 2012. www.fao.org/docrep/016/i2801s/i2801s.pdf.

Para obtener más información sobre las Directrices, ver el artículo *Hacia un balance de la implementación de las Directrices de tenencia de la tierra, la pesca y los bosques, una herramienta de lucha para los movimientos sociales*, en esta edición del Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición.

4 En respuesta a las numerosas amenazas para las relaciones diversas de las poblaciones rurales con la tierra, muchos agricultores y activistas están afirmando el derecho humano a la tierra, al tiempo que se expresa a través de múltiples vías la resistencia a la agenda de desarrollo dominante. Jennifer Franco et al. *The Meaning of Land in Myanmar—A primer*. Amsterdam. Transnational Institute. 2016. www.tni.org/en/publication/the-meaning-of-land-in-myanmar.

Tras más de 60 años de guerra civil y “crisis sociales”, las cifras relativas a los acaparamientos de tierras son altas. La nueva legislación está diseñada para desposeer a los trabajadores rurales de sus tierras y dárselas a los “agricultores modernos” y a los grandes actores empresariales extranjeros y nacionales.

Este artículo analiza el problema de la tierra y cómo los actores sociales han estado usando las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (en lo sucesivo, las Directrices³) para avanzar en su búsqueda de tierras, justicia, paz y democracia⁴.

EL CONTEXTO DE MYANMAR: POBLACIÓN, CONFLICTO Y CONFISCACIÓN DE TIERRAS

Cerca del 70% de los 50 millones de habitantes de Myanmar viven y trabajan en el tejido económico, social y cultural altamente diverso de sus zonas rurales. Con una diversidad extrema a nivel étnico, las minorías étnicas de Myanmar suponen entre el 30% y el 40% de la población total, mientras que los estados étnicos ocupan el 57% de la superficie⁵. Son el hogar de nacionalidades étnicas a menudo perseguidas y que viven en la pobreza, incluidos muchos agricultores de subsistencia que practican el cultivo en tierras altas. El Gobierno central explota de manera sistemática los recursos naturales de estas zonas empobrecidas y devastadas por la guerra, sin reinvertir las ganancias en beneficio de las poblaciones locales. Las injusticias económicas alimentan la actual guerra civil⁶. Está aumentando⁷ el número de personas vulnerables y marginadas que viven en la pobreza, con pocas tierras o ninguna, incluidas muchas mujeres rurales y trabajadores sin tierras, puesto que miles de personas son desplazadas por los acaparamientos de tierras, así como por conflictos armados⁸ y desastres naturales⁹. La confiscación de tierras por parte del ejército es un problema importante. Durante 50 años de régimen militar se arrebataron muchas tierras a los agricultores, a menudo sin compensación o con una compensación escasa. Aunque las cifras exactas varían, se estima que antes de 2010 se transfirieron 1,9 millones de acres a empresas privadas¹⁰. A mediados de 2013, otros 5,2 millones de acres fueron confiscados para concesiones a agronegocios¹¹. Los desplazados internos y los refugiados que esperan volver a sus lugares de origen se enfrentan a múltiples desafíos, incluidas las minas terrestres, las disputas por la tierra con los ocupantes secundarios y las operaciones militares o industriales.

Tras 2010, las nuevas leyes diseñadas a puerta cerrada por el Gobierno del Presidente y antiguo general del ejército Thein Sein empeoraron la situación. No reconocen los derechos de tenencia de la tierra étnicos y consuetudinarios, como el

- 5 TNI y Burman Centrum Netherlands. *Access Denied: Land Rights and Ethnic Conflict in Burma*. Burma Policy Briefing 11. 2013. Pág. 1. www.tni.org/en/publication/access-denied-land-rights-and-ethnic-conflict-in-burma.
- 6 *Ibidem*.
- 7 Hiebert, Murray y Phuung Nguyen. *Land Reform: A Critical Test for Myanmar's Government, Commentary*. Southeast Asia from the Corner of 18th & K Streets 3:21. 2012. cis.org/print/40444.
- 8 Antes de los nuevos enfrentamientos del año pasado en Shan, estado situado al norte del país, se estimaba que había 650.000 desplazados internos en las fronteras étnicas, y más de 150.000 refugiados en Tailandia, así como dos millones de migrantes en otros países. Para obtener más información, ver: TNI y Burman Centrum Netherlands. *Burma's Ethnic Challenge: From Aspirations to Solutions*. Burma Policy Briefing 12. 2013. Pág. 10. www.tni.org/en/briefing/burmas-ethnic-challenge-aspirations-solutions.
- 9 Por ejemplo, la destrucción provocada por el ciclón Nargis en 2008, o las devastadoras inundaciones de 2015.
- 10 Nota al pie 7.
- 11 Vrieze, Paul. *Rapid Plantation Expansion Fuels Deforestation in Ethnic Regions*. The Irrawaddy. 29 de noviembre de 2013.
- 12 Jennifer Franco et al. Nota al pie 4.
- 13 Nota al pie 5. En otros países pueden observarse avances similares: en India, las ZEE han llevado a acaparamientos de tierras a gran escala, y en Honduras las llamadas “ciudades chárter” suponen una amenaza inminente para los derechos humanos y la soberanía de los pueblos. Para obtener más información sobre el segundo caso, ver: Moreno, Ismael. *A Charter City Amidst a Tattered Society*. Right to Food Journal. 2015. Pág. 7. www.fian.org/fileadmin/user_upload/Right_to_Food_Journal_2015.pdf#page=7.
- 14 El programa del Gobierno chino alienta y subsidia a las empresas chinas en la creación de concesiones agrícolas a gran escala, como las plantaciones de caucho, en el norte de Myanmar y Laos. El programa se justifica diciendo que combate la pobreza y el comercio de opio, pero no beneficia a las personas que viven en la pobreza, ha dado lugar a la desposesión, y se lleva a cabo mediante contratos con las autoridades estatales y militares. Para más información, ver: TNI. *Alternative Development or Business as Usual?* Drug Policy Briefing 33. 2010. www.tni.org/files/download/brief33.pdf. Véase también: Kramer, Tom y Kevin Woods. *Financing Dispossession: China's Opium Substitution Programme in Northern Burma*. Amsterdam. Transnational Institute. 2012. www.tni.org/en/publication/financing-dispossession.
- 15 Para obtener más información, ver: Fairhead, James, Melissa Leach e Ian Scoones. *Green Grabbing: A New Appropriation of Nature?* Journal of Peasant Studies 39:2. 2012. www.landonline.com/toc/jpps20/39/2.
- 16 Para obtener más información sobre LIOH, ver la nota al pie 1.
- 17 LIOH. *Destroying People's Lives: The Impact of Land Grabbing on Communities in Myanmar*. 2015. partnersasia.org/wp-content/uploads/2016/01/LIOH-land-research-report_Eng.pdf.
- 18 Muchos de los encuestados por LIOH dicen que rechazan la compensación como acto de resistencia. LIOH. Nota al pie 17.

cultivo migratorio, el agua y los bienes comunes forestales. La Ley sobre tierras agrícolas de 2012 legalizó la compra y venta de derechos de uso de la tierra mediante la utilización de certificados individuales de uso de la tierra emitidos por el Gobierno. La Ley sobre tierras baldías, en barbecho y vírgenes de 2012 autorizó la redistribución de zonas baldías, en barbecho y vírgenes, lo que afectó a las explotaciones agrícolas de las poblaciones locales, a las áreas bajo sistemas de rotación de cultivos y a las tierras comunitarias en zonas de tierras altas bajo sistemas de tenencia consuetudinaria y en zonas de tierras bajas que carecían de un título oficial de uso de la tierra. Esas zonas están ahora reservadas para inversiones de hasta 50.000 acres por acuerdo con un contrato de arrendamiento renovable de 30 años para cultivos industriales¹². Una tercera ley limita el sector agrícola a la inversión a gran escala, con derechos de uso de la tierra de hasta 70 años. La Ley sobre zonas económicas especiales (ZEE) concede a los inversores extranjeros hasta 75 años de derechos de uso de la tierra para la industria a gran escala; bajos tipos impositivos; exenciones en los derechos de importación; participación extranjera sin restricciones; y apoyo gubernamental en materia de seguridad¹³. Estas leyes están alimentando la polarización de la tierra y los conflictos étnicos.

El acaparamiento de tierras está vinculado a la expansión de los “cultivos flexibles o comodín” y de otros cultivos industriales (maíz, caña de azúcar, aceite de palma y caucho); al programa de sustitución del opio¹⁴ y la energía hidroeléctrica a gran escala de China; a concesiones mineras; a instalaciones militares; y a proyectos de conservación de la naturaleza apoyados por ONG ecologistas internacionales¹⁵. Como consecuencia, se están viendo perjudicados los hogares trabajadores rurales, así como las comunidades consuetudinarias con tierras forestales y de pastoreo comunal, los jardines medicinales y las tierras de reserva. El acceso a la tierra es cada vez más débil, en particular para los usuarios de tierras en zonas fronterizas étnicas, los agricultores migratorios en las tierras altas, y otros que carecen de la documentación autorizada.

Tampoco son inmunes aquellos que cuentan con documentos legales. Una encuesta realizada por la red del movimiento por el derecho a la tierra *Land in Our Hands* (LIOH, *Doe Myay* en birmano¹⁶) entre los miembros cuyas tierras fueron confiscadas, constató que el 42,5% poseía los documentos legales apropiados, mientras que el 39,8% no tenía dichos documentos¹⁷. Para muchos, una compensación monetaria única no repara las injusticias sufridas, especialmente cuando implica renunciar a su derecho a la tierra¹⁸.

USAR LAS DIRECTRICES DE LA TENENCIA PARA HACER AVANZAR LOS DERECHOS A LA TIERRA

En este contexto, el uso de las DVGT se ha realizado más de forma “ascendente” (es decir, el uso que han hecho los actores de la sociedad civil) que “descendente” (es decir, la *implementación* por parte de actores estatales). Mientras se negociaban las Directrices en 2011–12, el problema de la tierra en Myanmar se reavivó con las nuevas conversaciones (que llevaron a la firma de nuevos acuerdos de alto el fuego) con algunos de los grupos étnicos armados y la promulgación de nuevas leyes sobre la tierra, ambos procesos considerados ampliamente como beneficiosos para unos pocos al tiempo que perjudican a muchos, en particular a aquellos que viven en zonas rurales y étnicas.

El fortalecimiento de las voces de la sociedad civil en relación con las negociaciones entre el Gobierno y los grupos étnicos armados de oposición se ha convertido en un elemento clave para muchos grupos de derechos étnicos, en especial en las zonas fronterizas donde más se concentran los conflictos armados y la explotación y extracción de recursos naturales. Muchos creen que es necesario formular políticas de tierras basadas en sus propias prácticas y valores consuetudinarios y en sus concepciones de justicia social y ambiental.

La elaboración de políticas de manera “ascendente” implica que las comunidades de base planteen sus propias propuestas para hacer cabildeo con el Gobierno de Myanmar y los grupos étnicos armados, y que utilicen las Directrices para arrojar luz sobre las deficiencias en las propuestas de políticas existentes, para validar las ideas de las personas en base a sus propias experiencias y creencias, y para alentar a los que sufren injusticias a alzar la voz. Las Directrices también se están usando para enmarcar el trabajo de incidencia política en relación con los procesos nacionales de elaboración de políticas.

En una medida sin precedentes, el Gobierno de Myanmar desveló en octubre de 2014 el borrador de la Política nacional sobre el uso de la tierra (NLUP) para someterlo a consultas públicas, que esperaba finalizar y adoptar en diciembre de 2014. Aunque la medida fue acogida con satisfacción, el borrador de la NLUP beneficiaba sin duda a los negocios, y la consulta prevista se limitó severamente. En una atmósfera tensa, muchos grupos locales decidieron participar con la esperanza de ralentizar el proceso y de dar tiempo para que se estudiara y elaborara una respuesta unificada.

Con la ayuda de varios aliados, la red LIOH organizó casi una docena de consultas previas autónomas en todo el país. Los participantes usaron las Directrices para evaluar los objetivos y los principios del proyecto de la política, para identificar lagunas y puntos débiles y para reflexionar sobre sus propias perspectivas. Las Directrices mostraron en qué elementos el proyecto del Gobierno estaba por debajo de las normas internacionales, destacando a la vez la legitimidad de las perspectivas de las bases¹⁹.

Sus esfuerzos contribuyeron a cambiar el proceso y su resultado. El Gobierno se vio obligado a reducir la velocidad y a ser más inclusivo. Hasta enero de 2016 no se desveló la versión final de la NLUP, que no es perfecta, pero mejoró enormemente. Finalmente, la estrategia de implicación crítica alteró los parámetros del proceso de consulta y se acomodaron algunas de las reivindicaciones más importantes de LIOH y otros actores.

No obstante, actualmente pueden observarse nuevas incertidumbres en el horizonte. La más importante es la incertidumbre respecto a cómo procederá la recién elegida Liga Nacional de la Democracia (NDL) en la redacción de una nueva ley de tierras. Resulta irónico que la NLUP adoptada bajo el Gobierno previo esté mucho más cerca de las Directrices que el propio manifiesto electoral del nuevo gobierno de la NDL. Los que esperan un cambio hacia una dirección mejor probablemente tendrán que luchar por él.

¹⁹ Puede encontrarse una comparación entre las Directrices y el proyecto de la política de la tierra de Myanmar en: Jennifer Franco et al. *The Challenge of Democratic and Inclusive Land Policymaking in Myanmar*. Amsterdam. Transnational Institute. 2015. www.tni.org/files/download/the_challenge_of_democratic_and_inclusive_land_policymaking_in_myanmar.pdf.

CONCLUSIÓN

Las Directrices no son una solución mágica que aplicada de forma correcta vaya a resolver la cuestión de la tierra en Myanmar. En lugar de eso, con las condiciones apropiadas, pueden ser un arma pequeña pero útil de un arsenal más amplio para corregir la injusticia y realizar el derecho a la tierra desde la paz y la democracia.

El futuro sigue siendo incierto, especialmente para las nacionalidades étnicas cuyos derechos a la tierra y de tenencia no son reconocidos por las leyes actuales, para las y los trabajadores rurales con escasas tierras o sin tierras, y para las personas desplazadas internas y refugiadas que deseen regresar.

No obstante, la solución al problema de la tierra está vinculada a las expectativas de lograr la paz. Avanzar en cualquiera de los frentes requerirá un enfoque que ponga las iniciativas lideradas por el Estado al servicio de procesos de negociación y de toma de decisiones colectivas definidos y liderados por las comunidades, y la apertura del espacio político, en particular en el nivel de base, a las personas más afectadas a fin de que debatan y negocien entre ellas sus propias visiones de cara al futuro.