

Mapeo participativo como catalizador para el empoderamiento de las poblaciones rurales:

Panorama general de experiencias de la red de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (ILC, por su acrónimo en Inglés).

El mapeo participativo como herramienta para las intervenciones orientadas al desarrollo ha ido adquiriendo una prominencia creciente desde finales de los años ochenta. Los enfoques de mapeo comunitario han permitido un mejor intercambio de información entre personas externas (investigadores, ONG, gobierno, etc.) y personas internas (miembros de la comunidad) en el diseño e implementación de proyectos de desarrollo.

Actualmente, los mapas también representan herramientas centrales para muchas partes interesadas en la tierra y ya no están confinados a intercambios de información para el diseño e implementación de proyectos. El mapeo se ha transformado en una herramienta poderosa para recolectar información sobre reivindicaciones superpuestas sobre la tierra, donde las obligaciones, derechos y responsabilidades con respecto a la tierra y los recursos son poco claros. En otras palabras, el mapeo juega cada día más un papel destacable en el empoderamiento de las personas y las comunidades.

El mapeo de las relaciones de tenencia no solamente proporciona información territorial sino que también mapea las relaciones sociopolíticas que subyacen al conjunto de estos vínculos así como las estructuras socioinstitucionales que rigen los recursos naturales. El mapeo es un ejercicio a través del cual el conocimiento tácito, guardado en la memoria territorial de las personas, se convierte en conocimiento explícito y utilizable externamente.

Este breve trabajo revisa las lecciones aprendidas por los miembros y socios de la red de la Coalición Internacional (ILC) en la combinación del mapeo participativo con las tecnologías de la información territorial para mejorar la seguridad del acceso a la tierra y su control por parte de los hombres y mujeres rurales pobres. Aunque este panorama general no necesariamente cubre la amplia gama de la caja de herramientas de la cartografía participativa, procura encuadrar la forma en que el mapeo comunitario asistido por la tecnología se relaciona con el objetivo más amplio de empoderamiento de las poblaciones rurales que es un objetivo central para muchos de los miembros y socios de la ILC.

La Coalición Internacional es una red global de organizaciones intergubernamentales, gubernamentales y de la sociedad civil que trabaja para aumentar el acceso seguro a los recursos naturales, especialmente la tierra, por parte de hombres y mujeres en situación de pobreza. Se centra operativamente en apoyar a las organizaciones de las poblaciones rurales e a sus ONG asociadas, con el fin de aumentar las oportunidades de los hombres y mujeres en situación de pobreza de participar en los procesos de elaboración de políticas y toma de decisiones que afectan sus medios de vida.

Panorama general de las experiencias de los socios de la ILC

Las experiencias de los socios de la red ILC sugieren que las iniciativas de mapeo son llevadas a cabo con por lo menos cinco objetivos clave en mente: (1) proporcionar cohesión comunitaria y servir de catalizador para la acción colectiva,

Abril de 2006

(2) identificar, adjudicar y registrar derechos a la tierra, (3) mejorar la planificación y manejo del uso de la tierra, (4) apoyar la resolución de disputas o conflictos relativos a la tierra y (5) formar una base para la planificación territorial y la integración socioeconómica.

1. Mapeo para la cohesión comunitaria y cabildeo

El mapeo a menudo contribuye a desarrollar la cohesión comunitaria y, especialmente bajo la forma de maqueta tridimensional, puede ser usado como una herramienta para transferir conocimiento histórico entre generaciones, nutriendo de esa forma la identidad cultural (UNORCAC-Ecuador, CPI/AC-Brasil). Esto puede ser particularmente significativo para las comunidades indígenas, que encuentran sus derechos culturales estrechamente vinculados con derechos territoriales. Para los pueblos indígenas, el mapeo puede ser utilizado para reforzar su propia visión de las muchas interrelaciones entre el hombre y el ambiente que lo rodea, y entre la tierra y el territorio.

En el mapeo cultural, la información no es necesariamente geo-referenciada. Los croquis geográficos y el etnomapeo pueden combinarse con Sistemas de Información Geográfica cuando el conocimiento generado en el proceso de mapeo también pretende registrar los derechos a la tierra (PAFID-Filipinas). Asimismo, en una dimensión cultural, el mapeo comunitario tiene el potencial de mejorar la estructura de gobernanza local como un canal a través del cual defender o abogar por los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras/territorios ancestrales (CEDETI-Bolivia).

2. Mapeo para la identificación, adjudicación y registro de derechos a la tierra

El mapeo georeferenciado comunitario y desde abajo puede ayudar a que las reivindicaciones de tierras de las comunidades rurales sean reconocidas por instituciones estatales, particularmente cuando el marco legal existente apoya estas reivindicaciones. Existen ejemplos de esto tanto en relación a derechos individuales como familiares, así como de derechos comunitarios a la tierra reivindicados y posteriormente registrados por parte de comunidades (PAFID- Filipinas, APLR-Georgia).

La georeferenciación del conocimiento territorial comunitario (por ejemplo, SIGP, SIGPP, SPG, mapeo ortofotográfico, MP3D, imágenes satelitales), proporciona la exactitud necesaria en los procesos guiados por la comunidad para que las autoridades estatales reconozcan y validen los resultados (FTierra-Bolivia, HARDI-Madagascar). Aunque el más alto nivel de exactitud requerido (especialmente para los títulos individuales de parcelas pequeñas) puede hacer que el proceso sea lento, el mapeo orientado a la creación/actualización de un registro de tierras permite que la información sea transferida y digitalizada en SIG.

Aunque los títulos o certificados de ocupación no captan por entero la complejidad de la inseguridad relativa a la tierra, un sistema catastral regularmente actualizado puede mejorar la seguridad relativa a la tierra para los pobres rurales, particularmente cuando se mantienen a nivel local. Las organizaciones de base y comunitarias abogan por sistemas de administración de la tierra descentralizados, que sean creados y monitoreados en forma participativa, que a menudo son percibidos como más equitativos, porque la información está disponible donde se genera y porque reflejan mejor los sistemas de tenencia de la tierra a nivel de la comunidad (como por ejemplo, sistemas consuetudinarios) y empoderan a las



Abril de 2006

instituciones que gobiernan la tierra a nivel de la comunidad (HARDI-Madagascar, FTierra-Bolivia).

Sin embargo, el proceso de mapeo, puede hacer surgir conflictos latentes. Los títulos o certificados de ocupación por sí solos no garantizarán los derechos a la tierra para los hombres y mujeres pobres, a menos que no se garantice que se cumplirá con su aplicación y que el proceso de identificación y emisión de los mismos sea imparcial y no resulte sesgado por intereses particulares. El proceso también debe ser accesible desde el punto de vista económico y sus métodos deben poder ser entendidos por parte de las comunidades que los usan (AFRA-Sudáfrica).

3. Mapeo para la planificación del uso de la tierra y el manejo de los recursos naturales

La planificación y el manejo del uso de la tierra están íntimamente vinculados con la seguridad de la tenencia. Además, la planificación del uso de la tierra va más allá de la determinación de los derechos primarios (derechos de propiedad) para incluir derechos de uso secundarios (acceso a tierras de pasto, a recursos hídricos, árboles frutales y bosques). Estos resultan fundamentales para definir las estrategias relacionadas con los medios de vida de los más pobres de las comunidades y definen parcialmente la ventaja comparativa de un sistema de tenencia comunal como alternativo/complementario de un sistema de propiedad/tenencia individual.

La experiencia de los miembros y socios de ILC en esta área está a menudo vinculada a estrategias más amplias de demarcación territorial y/o planificación territorial, como en el manejo de cultivos rotacionales o de pasturas (APLR-Georgia), u optimización del uso de la tierra y del agua (ACH-Nicaragua). Cuando los patrones -pasados, presentes y futuros- de uso de los recursos naturales son tomados en cuenta, el proceso de mapeo también puede ayudar a crear un ambiente de aprendizaje en el cual las instituciones que están ocultas en el paisaje, y sus fortalezas y debilidades, aparezcan más claramente a los miembros de la comunidad (ACH/CODER-Nicaragua). Cuando las instituciones comunitarias o comités de usuarios de agua son involucrados como socios paritarios en iniciativas de investigación-acción -en vez de ser tratados como meros sujetos para la recolección de datos- los planes de uso de la tierra y del agua, que resultan del proceso de mapeo, pueden transformarse en herramientas funcionales a la negociación de mejores condiciones para los campesinos/as (CEPES-Perú).

4. Mapeo para la resolución de disputas o conflictos relativos a la tierra

Los conflictos relativos a la tierra, particularmente en áreas rurales y remotas, son multidimensionales y complejos por naturaleza. A menudo las preocupaciones financieras y fiscales de los gobiernos nacionales y locales generan políticas que atraen la inversión externa hacia áreas en las cuales ya existen disputas o conflictos y donde las leyes y políticas relacionadas con la tierra y los derechos territoriales -y particularmente aquellos relativos a los derechos de los pueblos indígenas- no existen o no son aplicados. Una mezcla de instituciones y reglamentaciones legales, consuetudinarias e híbridas (formales o informales) pueden coexistir en el mismo territorio, todas con una autoridad *de jure* o *de facto* sobre los derechos a la tierra.

En dichos contextos, el mapeo puede ser un mecanismo poderoso para transformar y posiblemente resolver disputas o conflictos, si es acompañado por un desarrollo institucional apropiado y un esfuerzo más amplio para empoderar a las personas y las comunidades. Formas de mapeo colaborativo iniciado por la comunidad pueden

Abril de 2006

asistir el proceso de negociación frente a fenómenos (a menudo externos) de explotación extractiva (APA-Guayana, YTM-Indonesia). Asimismo, el mapeo puede ayudar a manejar dinámicas internas como disputas o conflictos mediante la identificación/fortalecimiento de la capacidad de manejo de disputas/conflictos de las autoridades indígenas relacionadas con la tierra, entre comunidades vecinas (PAFID-Filipinas) o personas dentro de la comunidad (ACH-Nicaragua).

5. Mapeo para la planificación territorial y la integración espacial

Los procesos de descentralización están siendo llevados a cabo en muchos países y, con diversos grados de efectividad, están devolviendo o desconcentrando poderes y niveles de autoridad a organismos locales y regionales. Como consecuencia, se abren nuevos espacios y surgen nuevas oportunidades para que los miembros de las comunidades definan las trayectorias de desarrollo de las nuevas unidades políticas/administrativas que se han recientemente establecido. Esto es particularmente importante para las áreas rurales, históricamente olvidadas en el diseño de políticas nacionales.

Durante décadas, la práctica de planificación ha sido sectorial e con fuerte sesgo urbano. Sin embargo, ahora existe una lenta evolución hacia la planificación territorial intersectorial y espacialmente integrada. En este sentido, el mapeo puede sostener el proceso de identificar unidades territoriales de manejo, mientras ayuda a las comunidades rurales a incluir sus preocupaciones en una visión más amplia e integrada de la realidad. Esto se hace posible mediante una proyección espacial por parte de las comunidades rurales de sus dinámicas territorialmente determinadas, tales como rutas de comunicación y comercialización, sistemas de manejo de recursos naturales, flujos de agua y comerciales. En otras palabras, utilizando un marco espacial común, los mapas pueden fortificar el entendimiento de los usuarios de la forma en que interactúan los factores físicos, sociales y económicos. Por lo tanto, la integración territorial se transforma en un paso hacia la integración socioeconómica (PhilDHRRA-Filipinas).

Mapeo como herramienta para el Empoderamiento: Lecciones Aprendidas

El mapeo, cuando se combina con las tecnologías espaciales, puede proporcionar un apoyo relevante en la promoción de la agenda de los derechos a la tierra para las comunidades rurales. Sin embargo, la promesa de empoderamiento comunitario mediante el mapeo puede resultar templada por preocupaciones acerca del proceso mismo de mapeo -incluyendo el control y manejo de su tecnología-lo cual puede reforzar o reconfigurar formas ya existentes de distribución y relaciones de poder.

Para las comunidades rurales, los mapas a menudo representan un paso hacia el empoderamiento desde abajo para un mejor acceso a la tierra y seguridad en la tenencia. Los mapas rurales, en la experiencia de los miembros y socios de ILC, han resultado ser herramientas útiles para producir un impacto en las relaciones de poder e incluso alterarlas, aumentando la capacidad de los usuarios de defender sus derechos, formar grupos de presión, planificar, manejar y monitorear las dimensiones territoriales y relacionadas con la tierra de las trayectorias de desarrollo del área mapeada.

Hay varios temas recurrentes que surgen al discutir el mapeo como una herramienta de empoderamiento:

Abril de 2006

1. *Un ambiente propicio importa.* Para que el mapeo contribuya al empoderamiento, deben existir instituciones y procesos de toma de decisiones que sean accesibles a los pobladores rurales y que se hagan responsables frente a ellos. Muchos miembros de la red ILC desarrollan alianzas estratégicas entre el gobierno y la sociedad civil en un esfuerzo de rendir vinculantes los resultados del mapeo. Esto ha resultado ser una estrategia viable -aunque sea difícil, delicada y tome mucho tiempo- para aumentar la probabilidad de que el estado reconozca las reivindicaciones con respecto a la tierra por parte de los grupos rurales pobres e indígenas, incluyendo aquellas documentadas mediante el proceso de mapeo.
2. *El mapeo necesita reflejar todo el conjunto de derechos.* Los derechos secundarios – que incluyen los derechos de usar, mejorar, ceder y transferir recursos naturales- son altamente pertinentes para las poblaciones rurales y más para los pobres rurales. Los derechos de propiedad pueden aparecer más claramente que otros, aunque, si fuesen registrados mediante un proceso de mapeo, pueden oscurecer el conjunto de derechos secundarios, reduciendo de esta forma las opciones de subsistencia de aquellas personas que basan sus estrategias de vida en los mismos.
3. *El proceso de mapeo puede resultar más importante que los resultados.* En la experiencia de los miembros y socios de ILC, el fin último en mapear los derechos relativos la tierra es tanto lo de desarrollar el consenso necesario sobre el proceso como lo de llegar a un acuerdo sobre los linderos. Por lo tanto es importante establecer directrices para que todo el proceso resulte lo más transparente que sea posible, inclusive llegando a un acuerdo sobre que tan preciso el ejercicio de mapeo debería ser. Este paso es importante, aunque sea un proceso delicado, porque en muchas áreas rurales los derechos sobre la tierra se fundan sobre una flexibilidad voluntariamente acordada entre los campesinos y el ejercicio de mapeo acarrea el riesgo de congelar la fluidez de dichos arreglos sobre la tenencia. La exactitud de los linderos e hitos -necesaria para la resolución de disputas y conflictos, por el manejo de los recursos naturales y la demarcación de tierras- debería apuntar a reflejar el acuerdo alcanzado por parte de los usuarios de los resultados del mapeo con respecto al punto de equilibrio entre la fluidez de derechos sobre la tierra y su relativa seguridad.
4. *La tecnología debe incluir, no excluir.* Las tecnologías más avanzadas, como por ejemplo las relacionadas con SIG, permiten un uso más amplio de vastos volúmenes de información pero corren el riesgo de aumentar la distancia conceptual entre aquellos que elaboran los mapas y aquellos que proporcionan el conocimiento local que nutre los mapas. A menudo es difícil transferir aplicaciones a nivel local porque el software es o muy costoso o disponible solamente en inglés (una limitación importante donde el inglés no es ni siquiera una segunda lengua), o simplemente a causa de fallas eléctricas frecuentes que hacen inaccesibles las computadoras. El desarrollo de capacidades en el uso de tecnologías de mapeo puede representar una experiencia que empodera a algunas personas de las comunidades rurales, pero esto puede suceder a perjuicio de otros miembros de la comunidad (mujeres, ancianos, huérfanos, emigrantes, retornantes). La experiencia muestra como, en algunos casos, las comunidades eligen estratégicamente de no manejar nuevas tecnologías de mapeo, si los elaboradores de los mapas no se hacen responsables frente a la comunidad. La capacitación, incluso la producción de importante material de referencia en el idioma local, es substancial, ya que esto proporciona a los

Abril de 2006

miembros de la comunidad una posibilidad más amplia de decidir qué estrategia seguir para monitorear y acompañar el proceso de mapeo.

5. *Los mapas son el comienzo del proceso de empoderamiento, no el final.* La capacidad para usar el (los) mapa (s) como parte de una caja de herramientas comunitaria no solamente implica que debe existir una demanda de mapeo que surja del territorio, sino también que las comunidades deberían haber desarrollado una mejor capacidad para poner en marcha estrategias de uso de los mapas. Las instituciones comunitarias y sus miembros deberían ser capaces de actualizar los mapas de acuerdo con sus necesidades. La utilidad a largo plazo de un ejercicio de mapeo depende de la estrategia inicial – es decir, si la componente de desarrollo de capacidades para estos usos de largo plazo está incluida en el ejercicio de mapeo.

El mapeo no solamente ayuda a identificar recursos físicos, sino que también puede identificar instituciones consuetudinarias que manejan estos recursos y regulan el poder entre diferentes partes territoriales interesadas. Esto puede proporcionar una base para revitalizar y fortalecer a las instituciones locales de manejo de los recursos naturales que pueden haberse debilitado con el tiempo, lo que puede contribuir a una mayor sustentabilidad ambiental y menor nivel de conflictividad.. Esta dimensión institucional del mapeo debe ser tomada en cuenta al establecer la estrategia, para que el mapa producido con el proceso no sea un mero “objeto de museo”, sino una herramienta real para el empoderamiento comunitario y el desarrollo sustentable.

Lista de acrónimos

ACH	Acción Contra el Hambre, Nicaragua
AFRA	<i>Association for Rural Advancement</i> , Sudáfrica
APA	<i>Amerindian Peoples Association</i> , Guayana
APLR	<i>Association for Protection of Landowners Rights</i> , Georgia
CEDETI	Centro de Tecnología Intermedia, Bolivia
CEPES	Centro Peruano de Estudios Sociales, Perú
CODER	Comisión para el Desarrollo Rural San Juan de Cinco Pinos, Nicaragua
CPI/AC	<i>Comissão pro Índio do Acre</i> , Brasil
Ftierra	Fundación Tierra, Bolivia
SPG	Sistema de Posicionamiento Global
SIG	Sistemas de Información Geográfica
PhilDHRRA	<i>Philippine Partnership for the Development of Human Resources in Rural Areas</i> , Filipinas
SIGP	Sistemas de Información Geográfica Participativos
SIGPP	SIG de Participación Pública
HARDI	<i>Harmonisation des Actions pour la Réalisation d'un Développement Intègre</i> , Madagascar
ILC	<i>International Land Coalition</i> (Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra)
PAFID	<i>The Philippines Association for Intercultural Development</i> , Filipinas
MP3D	Modelado (Maquetas) Participativo Tridimensional
UNORCAC	<i>Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Cotacachi</i> , Ecuador
YTM	Yayasan Tanah Merdeka, Indonesia

Referencias

Recursos de la Web: www.pafid.org
www.iapad.org
www.landcoalition.org/program/cefprofiles.htm
www.ermisafrica.org

Mapping the ancestral domains of the Indigenous Peoples in Mindanao. –Informe de status sobre el Proyecto CEF, Filipinas -2006 (de próxima publicación en el sitio web de la ILC).

Land and conflict transformation: policy, practice and possibilities for the Land Coalition –borrador de trabajo. *North-South Institute* (de próxima aparición), 2006

Adopting first-level adjudication into a GIS medium, a preliminary report for AFRA, D. Rugege, 2005.

Note on Approaches to Pro-poor Land Registration, -borrador de trabajo. H. Liversage, 2005 IFAD.

Saneamiento interno en nuestras comunidades, E. Sanjinés, Fundación Tierra, 2005.

ICT update –participatory GIS, edición 27, setiembre de 2005, CTA.

Prevención y resolución de conflictos en torno a la tierra y los recursos naturales – manual práctico de mapeo comunitario y uso del GPS para organizaciones locales de desarrollo. N. Gonda, D. Pommier, ACH y TROCAIRE -2004.

Community mapping in the Philippines: a case study on ancestral domain claims of the Higa-onons and Impasug-ong, Bukidnon, PAFID 2004.

Community mapping in Malaysia. A. Lasimbang, PACOS TRUST AND JOAS, 2004.

Rural Land Plans: establishing relevant systems for identifying and recording customary rights. J. Chauveau, IIED, 2003.

Cultural mapping and Indigenous Peoples. Un informe para UNESCO. P.Poole, 2003.

Manual on participatory village mapping using photomaps. Daniel Muller y Bjorn Wode, SFD, 2003

Well-rooted? Land tenure and challenges of globalization, M.Vosburgh GHC documento de trabajo, 2003.

Mapping as a step for securing community control: some lessons from South East Asia. M.Colchester, World Rainforest Movement, 2002.

Bringing the vertical dimension to the negotiating table, G. Rambaldi, D. Devera et alia, ASEAN Biodiversity, 2002.

Tierras comunitarias de Origen –Saneamiento y Titulación, A. Almaraz Ossio, CEJIS 2002

Participatory 3 Dimensional Modelling –guiding principles and applications. ASEAN, 2002

Community integrated GIS for land Reform in South Africa. Weiner y Harris, 2002.

Community GIS or community vs GIS? B. Krishna. GIS@development, 2002.

Siam mapped and mapping in Cambodia: boundaries, sovereignty, and indigenous conceptions of space. J. Fox, East West Center, 2002

Negotiating more than boundaries: conflict, power and agreement building in the demarcation of village borders in Malinau. N.Anau, R. Iwan et alia, CIFOR, 2002.

Guía Elaboración de maquetas –Ordenamiento territorial con visión Mapuche para el ADI Budi, Chile. GTZ y GAR, 2002.

Do communities need to be good mapmakers? Njau Anau, Jon Corbett et alia, CIFOR 2001

Community participation and GIS. D.Weiner, G.Harris, J.Craig –documento de posición para el taller Spoleto.2001.

Abril de 2006

GIS, GPS and Remote sensing, U. Deichmann, S. Wood, 2020 Focus 7, Brief 7 of 9, agosto de 2001.

Borders, rules and governance: mapping to catalyse changes in policy and management, B. Alcorn, IIED, 2000.

Nicaragua's "GPSistas" mapping their lands on the Caribbean coast. P. Dana, GPSWORLD, 1998.

Participatory GIS: opportunity or oxymoron? R. Chambers, D. Weiner et alia, PLA notes 33, 1998.

Sources of Spatial Knowledge and their implications for GIS: an introduction. Montello and Freundschuh, en Geographical systems, 1995.

Stefano Di Gessa, Consultant
International Land Coalition
Via del Serafico, 107
Rome, 00142
Italy
Tel 39 06 5459 2445
coalition@ifad.org
www.landcoalition.org

Contribuciones de Harold Liversage
Gerente de Programa (Tenencia de la Tierra)
Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA)