

Seguridad de la tenencia de la tierra

Nota sobre ampliación de escala



©IFAD/Horst Wagner
Madagascar - Programa de Desarrollo Agrícola
en Zonas Montañosas

Ampliación de escala de los resultados en la seguridad de tenencia de la tierra

El acceso equitativo a la tierra y la seguridad de la tenencia de los grupos objetivo del FIDA son fundamentales para el desarrollo rural y la erradicación de la pobreza. La seguridad en la tenencia influye en el grado en que los agricultores están dispuestos a invertir en mejoras en la producción y en la gestión de tierras. Además, determina las relaciones sociales y contribuye a la estabilidad social, o mejor dicho, las situaciones de inseguridad en la tenencia contribuyen a la inestabilidad social y a los conflictos. La seguridad de la tenencia incide en la distribución de los beneficios derivados de actividades agrícolas entre los distintos particulares y grupos, tanto en los hogares como en las comunidades. Puede afectar también a la capacidad de las personas para acceder al crédito.

Recuadro 1: Definiciones

Tenencia: las reglas y normas que determinan cómo, cuándo y dónde las personas acceden a la tierra y la utilizan.

Seguridad de la tenencia: capacidad de las personas para controlar y administrar la tierra, utilizarla, disponer de sus productos y realizar transacciones, incluidas transferencias.

En general, la población rural pobre y los grupos marginados tienen escaso acceso a las tierras y una seguridad en la tenencia deficiente. Normalmente, las mujeres tienen derechos más débiles que los hombres y suelen verse excluidas de la toma de decisiones fundamentales en cuanto al acceso a las tierras y su uso. Los jóvenes también suelen tener dificultades para acceder a las tierras debido a su escasez, pero en ocasiones también por motivos culturales.

El aumento de la población, la urbanización, la disminución de la fertilidad de los suelos, la degradación ambiental, el cambio climático y las nuevas oportunidades de comercialización agrícola han aumentado la demanda de recursos de la tierra y las presiones ejercidas sobre estos. Estos problemas también han provocado nuevas tensiones en los sistemas de tenencia, en particular aquellos que regulan el acceso a los bosques, los pastos comunales y otros recursos de propiedad común. En determinados lugares, estos factores han provocado la fragmentación de la tierra y, en otros, han dado lugar a la consolidación de la propiedad.

En los últimos años, ha aumentado el reconocimiento internacional de la importancia de la seguridad en la tenencia y la buena gobernanza de la tierra. Así se aprecia en la aprobación de 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 adelante, las Directrices voluntarias) por parte del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) en mayo de 2012 y en la creación en abril de 2013 de un Grupo de trabajo de donantes mundiales dedicado a la tierra. En África, la Comisión de la Unión Africana, la Comisión Económica para África de las Naciones Unidas y el Banco Africano de Desarrollo facilitaron un proceso de múltiples partes interesadas para elaborar el Marco y directrices para las políticas en materia de tierras en África, que se refrendó en la Cumbre de los Jefes de Estado de África en junio de 2009. En junio de 2014, las partes interesadas en la región de Asia y el Pacífico pusieron en marcha un proceso similar con el objetivo de elaborar un marco y un conjunto de directrices para la región. En el ámbito de los países, varios gobiernos nacionales, especialmente en África, iniciaron una revisión de sus políticas sobre tierras o la formulación de nuevas políticas. En numerosos países, se toma cada vez más conciencia de la necesidad de apoyar y fortalecer diversos sistemas de tenencia locales o consuetudinarios que reconozcan y concilien los derechos de las personas, familias, grupos y comunidades, incluidos los de los pueblos indígenas. Sin embargo, la movilización de recursos suficientes destinados a fortalecer las instituciones y servicios multidisciplinarios de gobernanza de la tierra plantea un desafío para muchos países.

El FIDA ha apoyado una serie de medidas para la mejora de la seguridad de la tenencia y el acceso a la tierra de la población rural pobre. Se incluyen, entre otras, la creación de archivos y registros de los derechos de uso y propiedad de comunidades, grupos, familias y particulares, incluidos los pueblos indígenas; el fortalecimiento de sistemas descentralizados de administración de la tierra; el apoyo a la resolución de conflictos en relación con las tierras; la mejora del acceso de pastores y agropastores a los pastizales; la mejora de un acceso equitativo a las tierras de regadío; el fomento del acceso a recursos de propiedad común y la gestión de estos a través de acuerdos de múltiples usuarios; el fortalecimiento de la seguridad en la tenencia y el acceso de las mujeres y los jóvenes; la obtención de derechos seguros sobre la tierra para sus grupos objetivo en acuerdos comerciales inclusivos con el sector privado, y el apoyo al diálogo entre múltiples partes interesadas en relación con la formulación de políticas de tierras. En 2008, la Junta Ejecutiva del Fondo aprobó la Política del FIDA sobre la mejora del acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia. Desde entonces, el FIDA ha desarrollado instrumentos operacionales para brindar orientación en relación con sus intervenciones. El FIDA ha sido un asociado clave en la formulación y aplicación de las Directrices voluntarias y el Marco y directrices para las políticas en materia de tierras en África, además de colaborar con otros donantes y asociados en el desarrollo en iniciativas para armonizar y ampliar el apoyo a la gobernanza de la tierra a través del Grupo de trabajo de donantes mundiales dedicado a la tierra. En colaboración con la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (ILC), la Red mundial de instrumentos relacionados con la tierra y otros, el FIDA apoya el diálogo en materia de políticas y el intercambio de experiencias a nivel nacional y regional entre los programas y proyectos que financia y otros ejecutores, con objeto de elaborar instrumentos y enfoques que garanticen los derechos relativos a las tierras y los recursos naturales.

Aspectos susceptibles de ampliación de escala?

El reconocimiento y registro de múltiples derechos, que a veces se superponen, en los procesos de planificación del uso de la tierra a nivel comunitario, la gestión de las cuencas hidrográficas y la ordenación de territorios, pastizales y bosques son aspectos susceptibles de ampliación de escala.

Esta cuestión debería comportar la formulación de reglamentos comunitarios que regulen el uso de la tierra y el acceso a esta, así como su aprobación por parte de las comunidades y las autoridades de más alto nivel pertinentes. También podría incluir el reconocimiento y registro de acuerdos de utilización y gestión conjunta entre gobiernos y grupos comunitarios en relación con reservas forestales públicas u otras zonas de conservación de dominio público. Ha de prestarse especial atención al reconocimiento y fortalecimiento de los derechos de las mujeres, los jóvenes, los pueblos indígenas y otros grupos vulnerables o marginados. Los planes comunitarios para la gestión del uso de recursos naturales y tierras deberían elaborarse a través de procesos participativos que comprendan a todas las partes interesadas pertinentes e integrarse en planes de gestión de mayor nivel.

El registro de los derechos de propiedad y uso de la tierra. Puede suponer el registro de los derechos de propiedad o uso de comunidades, grupos, familias o particulares. También puede incluir el registro de tierras públicas, en particular reservas forestales y otras zonas de conservación propiedad de distintos niveles de gobierno. Por lo general, el proceso conlleva la identificación, medición y cartografía de los límites parcelarios y la adjudicación de derechos de propiedad o uso con respecto a estos. La cartografía puede realizarse mediante procesos participativos, en los que se suelen utilizar fotografías aéreas e imágenes de satélite, que facilitan la incorporación de información en los catastros nacionales y los sistemas de gestión de la información sobre tierras. La adjudicación de límites y derechos de propiedad o uso debería implicar la participación de instituciones comunitarias legítimas y representativas con procedimientos y mecanismos de resolución de conflictos claros, así como la posibilidad de recurso ante autoridades superiores para la solución de controversias. Los registros de las parcelas de tierras deberían mantenerse preferiblemente en el ámbito de las comunidades o en el nivel inferior de gobierno descentralizado, pero se deberían incorporar también a un catastro nacional. Puede que sea necesario adoptar medidas concretas, tales como el registro conyugal de propiedad de tierras familiares y la revisión de los derechos de sucesiones, a fin de velar por que los derechos de propiedad y uso de las mujeres también se reconozcan.

El acceso equitativo a la tierra. En función del contexto, puede abarcar desde medidas que mejoran el acceso de grupos marginados y vulnerables a las tierras en sistemas de regadío o bosques y tierras de pastoreo comunales, hasta programas más ambiciosos de redistribución y adquisición de tierras que reciben ayuda estatal. Si se combina con el empoderamiento económico y la seguridad de la tenencia, es previsible que la mejora del acceso se logre cada vez más a través de los mercados de tierras, tanto de arrendamiento como de adquisición.

La resolución de conflictos relacionados con la tierra y el acceso a asistencia judicial y jurídica. Los mecanismos de mediación en conflictos relacionados con las tierras en el seno de familias y comunidades y entre las comunidades deberían utilizarse como primer recurso y contar con la participación de dirigentes locales legítimos y representativos. Debería accederse con facilidad a tribunales de nivel superior y descentralizados en caso de recurrir al arbitraje si fracasa la mediación a nivel local. Las partes afectadas deberían tener fácil acceso a los servicios jurídicos o servicios conexos.

La educación cívica y la concienciación pública. Debería vincularse a procesos de empoderamiento comunitario más amplios y comprender medidas específicas que garanticen que los grupos marginados y vulnerables disponen de información adecuada sobre sus derechos. Debería comportar también actividades de concienciación destinadas a dirigentes comunitarios y autoridades de categoría superior en relación con sus funciones y responsabilidades en materia de protección de los derechos de estos grupos.

Vías para la ampliación de escala

El FIDA puede utilizar sus esferas de intervención principales, a saber, la actuación normativa, los proyectos y programas y la gestión de conocimientos, para ampliar el apoyo a actividades que promueven el acceso equitativo a la tierra y la seguridad en la tenencia. Puede contribuir de forma importante a que las medidas sobre la seguridad en la tenencia destinadas a sus grupos objetivo se incorporen a programas más amplios de desarrollo rural. El FIDA se encuentra en una situación ventajosa para fortalecer las instituciones y sistemas de gobernanza de la tierra de base comunitaria a través de sus estrategias de focalización y la prestación de apoyo para el empoderamiento de las comunidades, el refuerzo de las instituciones comunitarias y la formación de grupos de productores. Mediante sus asociaciones con organizaciones de agricultores y otras organizaciones de la sociedad civil, puede apoyar la experimentación de enfoques innovadores que reconocen diversos derechos de tenencia y refuerzan la participación de la sociedad civil en los procesos de diálogo con múltiples partes interesadas. Sobre la base de estas y otras experiencias piloto, el FIDA puede estimular la ampliación de escala de las inversiones en la aplicación de políticas relacionadas con la tierra en los proyectos y programas que apoya. A través de sus asociaciones con diversos ministerios públicos, puede asimismo consolidar su participación en la formulación y ejecución de políticas en materia de tierras.

La actuación normativa

La participación del FIDA en el diálogo sobre políticas y los procesos de formulación de políticas depende del espacio político y el entorno propicio necesarios para la elaboración de políticas relativas a la tierra. En muchos países, las cuestiones de tenencia de la tierra y acceso equitativo a esta se encuentran sumamente politizadas y se consideran asuntos delicados y complejos. Existen asimismo notables variaciones entre los países en cuanto al grado de compromiso político para atender estas cuestiones. En algunos casos, es necesario actualizar las políticas y, en otros, pueden darse retrasos en la ejecución. Para fortalecer su participación, es importante que el FIDA demuestre de qué forma la seguridad de la tenencia y el acceso equitativo contribuyen a la obtención de resultados positivos en los programas de desarrollo rural y erradicación de la pobreza; o al contrario, de qué manera la incapacidad de abordar adecuadamente estas cuestiones tiene una repercusión negativa en los resultados. La aprobación de las Directrices voluntarias y el Marco y directrices para las políticas en materia de tierras en África ha abierto el espacio político necesario para la participación en la formulación y revisión de las políticas sobre tierras. Se crean cada vez más plataformas de múltiples interesados para el diálogo sobre políticas, en muchas ocasiones con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Banco Mundial, la Iniciativa sobre Política Territorial en África o diversos asociados bilaterales.

Existen varias herramientas para evaluar el estado de las políticas de tierras y su aplicación. Entre otras figuran, por ejemplo, el Marco de Evaluación de la Gobernanza de la Tierra elaborado por el Banco Mundial; el Mecanismo Africano de Evaluación entre Pares, que evalúa la gobernanza de la tierra, entre otros aspectos; las “tablas de puntuación” de las políticas de tierras de la sociedad civil y Estrategias Nacionales de Involucramiento que se están formulando con ayuda de la ILC. Los gobiernos deberían asumir la iniciativa y facilitar la creación de plataformas de múltiples interesados, pero también se debería dar cabida a las organizaciones de la sociedad civil para que establezcan sus propias plataformas. En numerosos países, los donantes han establecido grupos de políticas en materia de tierras a fin de armonizar su apoyo al gobierno y la sociedad civil.

El punto de partida del FIDA para la participación en los procesos de diálogo sobre políticas de tierras debería ser una evaluación de las cuestiones de seguridad en la tenencia de la tierra y acceso a esta¹ que puedan afectar a la ejecución de los proyectos y programas que este apoya, y la medida en la que el marco normativo y jurídico aborda dichas cuestiones. Esto podría hacerse como parte de sus procesos de formulación y examen de las estrategias nacionales (COSOP) o como una actividad aislada. La evaluación debería valerse de las enseñanzas extraídas del pasado, así como de los programas y proyectos en curso que el FIDA ha apoyado o sigue apoyando. Las principales cuestiones que deberían examinarse serían las siguientes: la medida en que se reconocen los diversos sistemas de tenencia y los derechos de los usuarios y el grado en que se tienen en consideración y se protegen jurídicamente las necesidades de acceso y seguridad en la tenencia de mujeres, jóvenes, pueblos indígenas y otros grupos marginados o vulnerables.

El FIDA debería analizar los actuales procesos de diálogo en materia de políticas y, en su caso, buscar opciones para fortalecerlos en asociación con terceros. Esto podría incluir la creación de un espacio para que las organizaciones de agricultores y otros productores y las organizaciones no gubernamentales (ONG) participen de forma más activa en el diálogo sobre políticas. También podría incluir el refuerzo de la participación de ministerios públicos, tales como los ministerios de agricultura, ganadería, recursos naturales y gestión medioambiental, así como de gobiernos locales, cuya participación en los procesos de diálogo sobre políticas de tierras puede ser a veces escasa. En el marco de proyectos y programas ejecutados por los gobiernos, podría prestarse apoyo para el diálogo de base comunitaria sobre cuestiones de seguridad en la tenencia y acceso a la tierra, así como para la concienciación y educación cívica en cuanto a los actuales marcos normativos y jurídicos. Podría prestarse un apoyo similar a las organizaciones de la sociedad civil a través del programa de donaciones del FIDA. También se podría brindar apoyo a programas y proyectos gubernamentales para la redacción de nuevos marcos normativos y jurídicos, aprovechando las enseñanzas extraídas de proyectos y programas financiados por el FIDA.

Recuadro 2: Apoyo del FIDA al diálogo sobre las políticas en materia de tierras

En la **República Democrática Popular Lao**, el FIDA —en asociación con la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD)— ha respaldado un examen con múltiples interesados del diálogo sobre las políticas de tierras, valiéndose de su influencia como copresidente del Grupo de trabajo sobre agricultura y desarrollo rural. Este respaldo incluyó la prestación de apoyo a la participación de la Asamblea Nacional, el Instituto Nacional de Investigación Agrícola y Forestal (un grupo de reflexión sobre políticas) y el Grupo de trabajo sobre cuestiones relativas a la tierra (una plataforma de ONG). Algunas de las enseñanzas extraídas son, por ejemplo, las siguientes: la importancia de determinar promotores y crear confianza; la importancia de las soluciones propias de cada país, aprovechando la experiencia obtenida de otros países; el importante papel que pueden desempeñar los grupos de reflexión sobre las políticas. Se están adoptando también enseñanzas extraídas de Madagascar en relación con la creación de un observatorio de tierras. Recientemente, la Asamblea Nacional ha solicitado asistencia para la impartición de capacitación en materia de consultas públicas.

En **África Oriental y Meridional**, el FIDA colabora con la Iniciativa sobre Política Territorial en África, la Unión Europea (UE), ONU-Hábitat y el Banco Mundial, entre otros, para facilitar el diálogo sobre políticas en seis países con objeto de incorporar la gobernanza de la tierra en los planes de inversión agrícola nacionales bajo los auspicios del Programa general para el desarrollo de la agricultura en África (CAADP).

La financiación de proyectos

El apoyo del FIDA a medidas que mejoran la seguridad de la tenencia y el acceso equitativo a la tierra depende del grado de avance obtenido en la elaboración de estrategias de aplicación de políticas en materia de tierras. En muchos países, aun cuando pueden haberse elaborado marcos normativos y jurídicos propicios, la ejecución de estos puede demorarse. En estos casos, el FIDA puede desempeñar una importante función al apoyar la experimentación de nuevos enfoques y su ampliación. Este apoyo podría llevarse a cabo a través de ONG, o en forma de modestas intervenciones en programas y proyectos ejecutados por los gobiernos. Las enseñanzas extraídas pueden orientar tanto la revisión de políticas, leyes y reglamentos como la elaboración de estrategias nacionales de ejecución. En los casos en que ya existen experiencias piloto, el FIDA puede contribuir de forma importante a la ampliación de escala intermedia de los resultados positivos obtenidos en los programas y proyectos gubernamentales.

Por lo general, el apoyo del FIDA a la mejora de la seguridad de la tenencia y el acceso a la tierra se integra en una serie de programas de desarrollo agrícola y rural, lo que puede brindar la posibilidad de reproducir este apoyo geográficamente en varios proyectos o programas. El FIDA no ha apoyado nunca programas o proyectos “independientes” de reforma agraria y parece poco probable que lo haga en el futuro.

Aunque los proyectos o programas que apoya el FIDA pueden desarrollar a menudo enfoques sumamente innovadores, cabe la posibilidad de que no reciban la misma visibilidad que aquellas actividades que se centran explícitamente en la aplicación de las políticas de tierras. Por consiguiente, el FIDA debería respaldar la documentación e intercambio de enseñanzas derivadas de estas experiencias. En algunos países, se han hecho avances significativos en la elaboración y aplicación de ambiciosos programas de reforma agraria. En estos casos, el apoyo del FIDA a las medidas de seguridad en la tenencia y acceso equitativo a la tierra debería armonizarse con estos programas nacionales. Ello brindaría también nuevas oportunidades de aumentar la visibilidad del FIDA en el sector relacionado con las tierras y fortalecer sus asociaciones con terceros.

El apoyo del FIDA en el diseño de nuevos programas o proyectos debería incluir un análisis de las cuestiones de seguridad en la tenencia y acceso a la tierra que puedan repercutir en la ejecución de los mismos, así como del grado en el que el marco normativo y jurídico atiende estas cuestiones. El análisis podría basarse en una evaluación realizada durante la formulación o el examen del COSOP, teniendo en consideración los detalles relacionados con el foco de atención del proyecto o programa y el área de cobertura geográfica prevista.

Sobre la base de esta evaluación, podrían determinarse medidas concretas. Generalmente, estas medidas podrían sustentarse sobre otras actividades, tales como la integración del análisis de las cuestiones en materia de tenencia de la tierra y acceso a esta en estrategias de focalización o el autoanálisis comunitario participativo de la estratificación social y la pobreza; la educación cívica en materia de derechos de tenencia como parte de los procesos de empoderamiento de las comunidades; el reconocimiento de los derechos de los usuarios en los procesos de planificación de la ordenación de cuencas hidrográficas y el uso de la tierra; la introducción de medidas que velen por un acceso equitativo a la tierra en los sistemas de riego; el seguimiento de los cambios producidos en el grado de controversias o conflictos relacionados con la tierra como parte de los sistemas de seguimiento y evaluación (SyE) de los proyectos o programas, etc. De este modo, podría reducirse significativamente el incremento de los costos en relación con la introducción de estas medidas.

Debería acometerse una reflexión sobre la forma en la que medidas concretas contribuyen al programa general de ampliación de escala para la aplicación de las políticas sobre tierras y deberían determinarse indicadores que evalúen en qué medida esto ocurre. Unido a ello, deberían preverse disposiciones para documentar e intercambiar experiencias adquiridas en los foros pertinentes sobre políticas de tierras de ámbito nacional, así como internacional.

Recuadro 3: Apoyo del FIDA a través de proyectos o programas

En **Nepal**, el FIDA respaldó un proyecto experimental dirigido a mejorar **el acceso al arriendo de superficies forestales** para los hogares pobres y sin tierras. Desde entonces, esta actuación se ha reproducido en tres proyectos respaldados por el FIDA y se está integrando actualmente en otros programas gubernamentales. Se está prestando una ayuda similar en **Kenya** para acuerdos de gestión conjunta entre el Gobierno y las asociaciones forestales comunitarias, así como en el **Estado Plurinacional de Bolivia**, con especial atención a los pueblos indígenas.

En **Rwanda**, como parte del programa de ordenación de las cuencas hidrográficas, el FIDA respaldó **la ampliación de escala intermedia del registro sistemático de tierras** en el distrito de Kirehe, sirviéndose de las enseñanzas derivadas de cuatro proyectos piloto locales que el Gobierno llevó a cabo con apoyo del Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID). Se proporcionó ayuda para fortalecer los comités de tierras en las aldeas e impartir capacitación a los “para-agrimensores” locales en cuanto a la forma de cartografiar parcelas utilizando fotografías aéreas y arbitrar las controversias en torno a la propiedad de la información y las lindes. Los datos se recogieron posteriormente en un sistema nacional informatizado de gestión de la información sobre tierras recientemente creado. Este fue el primer distrito “rural” del país que registró todas sus tierras. El Gobierno siguió registrando casi todas las tierras del país durante un período de tres años con el apoyo de varios donantes. De igual modo, en **Madagascar**, el FIDA —conjuntamente con la AFD, la FAO, la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), el Banco Mundial y otros— puso a prueba y amplió el apoyo brindado para el registro descentralizado de tierras por parte de las oficinas de tierras comunales. El FIDA también respaldó una unidad técnica nacional para las políticas sobre tierras en el Ministerio de Agricultura y un observatorio de tierras independiente. Se ha proporcionado apoyo similar en **Burundi**, en colaboración con la UE y la Cooperación Técnica Belga.

En **Haití**, el Gobierno está elaborando un nuevo programa de reforma agraria, con apoyo del Banco Islámico de Desarrollo (BID) y la AFD. A su vez, el FIDA ha prestado asistencia al Instituto Nacional de la Reforma Agraria para la experimentación de nuevos enfoques dirigidos a **mejorar el acceso equitativo a la tierra y fortalecer la seguridad de la tenencia en los sistemas de riego**. Se están estudiando opciones para el intercambio de enseñanzas derivadas de la formulación del programa nacional de reforma agraria. Se ha prestado apoyo similar en **Malawi y Níger**.

La generación y el intercambio de conocimientos

Deberían identificarse las experiencias existentes en la elaboración y ampliación de escala de enfoques innovadores para mejorar la seguridad de la tenencia y el acceso equitativo a la tierra y tenerse en cuenta en el diseño y aplicación de proyectos y programas respaldados por el FIDA. Las enseñanzas extraídas de las buenas prácticas en estos proyectos y programas deberían fundamentar la elaboración de políticas agrarias, así como el diseño y aplicación de otros proyectos y programas. Deberían intercambiarse de forma más amplia las enseñanzas obtenidas a fin de promover su adopción en otros países y regiones. El intercambio de conocimientos debería incorporarse explícitamente a los proyectos y programas que apoya el FIDA y puede seguir consolidándose mediante el apoyo a redes de investigación y conocimientos a través del programa de donaciones del Fondo. En este sentido, la ILC, la Red mundial de instrumentos relacionados con la tierra, la FAO y otros asociados pueden desempeñar un papel importante. El Portal de la tierra y bases de datos en Internet similares también pueden contribuir de manera importante.

Debería prestarse atención a la mejora de la capacidad de los responsables de la ejecución de proyectos y programas para documentar e intercambiar sus experiencias. El establecimiento de comunidades de práctica debería centrarse en reunir a los encargados de ejecutar proyectos y programas y otros agentes en torno a los problemas específicos que afrontan y los instrumentos y enfoques que puedan estar elaborando. Las rutas de aprendizaje, los viajes de estudio y las visitas de intercambio pueden favorecer el aprendizaje entre pares. También pueden intercambiarse enseñanzas en conferencias internacionales, tales como la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Tierra y Pobreza.

Recuadro 4: Apoyo del FIDA a la gestión de conocimientos

En **África Oriental y Meridional**, el FIDA colabora con la Red mundial de instrumentos relacionados con la tierra para determinar, documentar e intercambiar herramientas y enfoques dirigidos a la mejora de la seguridad de la tenencia y el acceso a la tierra. Esta colaboración comprende actividades de formación y creación de capacidades para adoptar e intercambiar nuevos enfoques.

En **las distintas regiones**, el FIDA colabora con PROCASUR, la ILC y otras entidades en la organización de rutas de aprendizaje sobre varios temas relacionados con la tenencia de la tierra para un aprendizaje entre pares.

Espacios fundamentales para la ampliación de escala

Para ejecutar las actividades relacionadas con la tenencia de la tierra y ampliar su escala satisfactoriamente, deben darse o crearse condiciones favorables y salvarse los obstáculos. Los espacios fundamentales son, entre otros, el político y cultural; el institucional y organizativo; el fiscal y financiero, y el relativo al establecimiento de asociaciones.

El espacio político y cultural

El respaldo político para la aplicación de las políticas sobre tierras puede variar de un país a otro y a lo largo del tiempo. En los casos en que sea posible, debería identificarse a los promotores políticos y sociales y brindarles apoyo para la introducción de nuevos enfoques y reformas normativas. El empoderamiento de la población rural pobre y sus instituciones u organizaciones para que participen en el diálogo sobre las políticas de tierras es fundamental. Las organizaciones intergubernamentales como el FIDA pueden contribuir de forma importante a crear el espacio político necesario para los encargados de las reformas y las organizaciones de base comunitaria.

En muchos países, las costumbres locales pueden suponer un obstáculo para la ampliación de escala de las actividades en materia de seguridad de la tenencia y acceso equitativo a la tierra, sobre todo en el caso de las mujeres, los jóvenes, las poblaciones indígenas, los pastores y otros grupos marginados o vulnerables. Sin embargo, a través de la sensibilización y otras medidas de empoderamiento de las comunidades, las costumbres locales pueden modificarse. A veces, esta modificación puede lograrse haciendo referencia a los valores tradicionales de igualdad social y, en otros casos, basándose en valores “modernos” en los que se sustenta el marco jurídico de un país, por ejemplo, con respecto al reconocimiento de los derechos de propiedad y herencia de las mujeres.

El espacio institucional y organizativo

Las organizaciones e instituciones gubernamentales y comunitarias descentralizadas desempeñan un papel esencial en el desarrollo de una gobernanza de la tierra asequible, transparente y accesible. En muchas ocasiones, el fortalecimiento de su capacidad, sobre todo en vista de su falta de recursos financieros y humanos, constituye un desafío fundamental para la ampliación de escala. Los nuevos enfoques dirigidos a reconocer la diversidad de los sistemas de tenencia y el solapamiento de derechos de propiedad y uso requieren competencias técnicas interdisciplinarias, que se valen de recursos que van más allá de los de las actuales instituciones gubernamentales encargadas de la administración de tierras. Para la ampliación de escala es necesario fortalecer la conexión entre las organizaciones de base comunitaria, los gobiernos descentralizados y nacionales, las ONG y los proveedores de servicios del sector privado, así como el desarrollo de capacidades para todas estas entidades en diversas competencias multidisciplinarias. Aunque se confía en que las instituciones gubernamentales mantengan y regulen los sistemas de gobernanza de la tierra y faciliten la aplicación de las políticas sobre tierras, previsiblemente serán las ONG y los proveedores de servicios del sector privado (agrimensores, abogados, planificadores territoriales, etc.) los que lleven a cabo gran parte de la prestación de servicios. Una evaluación de los respectivos puntos fuertes y débiles de las distintas partes interesadas debería orientar las estrategias de creación de capacidad.

El espacio fiscal y financiero

El desarrollo de sistemas de administración y buena gobernanza de la tierra exige una inversión pública constante, con la obtención de sostenibilidad financiera a largo plazo en parte a través de los pagos efectuados por usuarios finales, incluidos departamentos gubernamentales, el sector privado y ciudadanos comunes. Esto reviste especial pertinencia para el registro, el levantamiento, el trazado cartográfico y los servicios jurídicos en relación con las tierras. Los gobiernos se encargan de mantener catastros nacionales, sistemas de gestión de la información sobre tierras, marcos de planificación del uso de tierras y mecanismos judiciales de resolución de los litigios en materia de tierras. Puede que las inversiones iniciales para llevar a cabo reformas agrarias a gran escala (incluidas campañas de sensibilización y procesos de consulta sobre políticas) y el establecimiento de sistemas de catastro y gestión de la información sobre las tierras sean elevadas, pero una vez que se aprueban las políticas y se crean los sistemas, los costos disminuyen de forma significativa. La introducción de nuevas tecnologías y sistemas de datos espaciales (SIG, GPS, imágenes de satélite, etc.) puede reducir notablemente los costos de creación de sistemas accesibles y transparentes de gobernanza de la tierra. Siempre que procede, el apoyo a programas de redistribución de tierras requiere también una inversión pública considerable. Con el tiempo, se prevé que los ciudadanos comunes estén en mejores condiciones de comprar o arrendar tierras con menos ayuda estatal.

Por regla general, los ciudadanos comunes de países en desarrollo, especialmente la población pobre en zonas rurales, tienen escasos medios para sufragar servicios de gobernanza de la tierra. Por tanto, es posible que prefieran no tener que pagarlos inicialmente o que estos servicios estén fuertemente subvencionados o apoyados por proveedores de servicios de ONG. El costo del fortalecimiento de las organizaciones e instituciones de base comunitaria puede verse compensado mediante la integración de este apoyo en programas más amplios de creación de instituciones y empoderamiento de las comunidades. En el futuro próximo, se prevé que para la ampliación de escala de la ejecución de las políticas de tierras sea necesaria financiación continua por parte de los donantes. La aprobación de las Directrices voluntarias y otros mecanismos ha dado lugar al reciente aumento de los compromisos contraídos por donantes en relación con la aplicación de políticas agrarias. Los inversores del sector privado podrían prestar apoyo financiero para el desarrollo de sistemas de buena gobernanza de la tierra a través, por ejemplo, de mecanismos de financiación independientes tales como el Fondo Internacional sobre Tenencia de la Tierra y los Bosques.

El espacio relativo al establecimiento de asociaciones

En el plano de los países, las asociaciones entre el sector público, las organizaciones de la sociedad civil, los donantes, los proveedores de servicios del sector privado y los inversores son fundamentales para la ampliación de escala. El establecimiento de plataformas de múltiples interesados para la aplicación y el diálogo en cuanto a políticas de tierras es crucial para crear asociaciones. También es necesario mejorar la coordinación entre donantes. En los ámbitos regional e internacional, las asociaciones entre organizaciones intergubernamentales, organismos bilaterales y organizaciones de la sociedad civil pueden desempeñar un papel clave para acentuar la importancia de una buena gobernanza de la tierra en favor de la erradicación de la pobreza rural y el desarrollo socioeconómico en general.

Seguimiento y evaluación

Debería realizarse el seguimiento y evaluación de los avances que se produzcan en la prestación de apoyo al programa de ampliación de escala en la aplicación de políticas en materia de tierras a nivel de proyectos, así como en el plano de los programas nacionales. En los proyectos o programas, los indicadores deberían medir los productos o resultados de actividades concretas, como por ejemplo el número de parcelas registradas y la repercusión que ello ha tenido en la reducción de conflictos; la voluntad de las personas de invertir en una agricultura y una gestión de la tierra sostenibles; su capacidad para acceder al crédito; el número de planes de aprovechamiento de tierras que se han completado, y la medida en que se reconocen los derechos de múltiples usuarios. Para determinar la contribución de los proyectos y programas a un programa de ampliación de escala, los indicadores también deberían medir los aspectos siguientes: el grado en el que el proyecto o programa apoyó la elaboración o ampliación de enfoques innovadores; el grado en el que el proyecto o programa documentó e intercambió las enseñanzas extraídas, y la medida en que contribuyó a crear un espacio para el diálogo de múltiples interesados y la creación de asociaciones, incluida la movilización de recursos adicionales. De igual forma, en el plano de los programas nacionales, los indicadores deberían medir lo siguiente: en qué grado se han intercambiado enseñanzas extraídas en la experimentación de nuevos enfoques o en la ampliación de escala de intervenciones concretas, o han sido adoptadas por otros dentro y fuera del país, y en qué medida diversas intervenciones apoyadas por el FIDA han contribuido conjuntamente al diálogo sobre políticas y la creación de asociaciones, incluida la movilización de recursos adicionales.

Ideas principales

- El acceso equitativo a la tierra y la seguridad de la tenencia son fundamentales para que el apoyo del FIDA en favor de la erradicación de la pobreza rural obtenga resultados satisfactorios.
- Entre los principales retos planteados en cuanto a la ampliación de escala del apoyo a la ejecución de políticas de tierras figura la elaboración de marcos normativos y jurídicos, así como la creación de capacidad institucional a nivel de las comunidades y gobiernos descentralizados, especialmente en lo que respecta al reconocimiento de los múltiples derechos de propiedad y uso en los distintos sistemas de tenencia.
- En los últimos años, se reconoce cada vez más la importancia de la seguridad de la tenencia y la buena gobernanza de la tierra, tal como pone de manifiesto la aprobación de las Directrices voluntarias. Este reconocimiento está creando nuevos espacios para ampliar el apoyo a la ejecución de políticas de tierras en colaboración con terceros.
- El FIDA puede desempeñar un importante papel en la experimentación y ampliación del apoyo para obtener una buena gobernanza de la tierra a través de los proyectos y programas que financia, trabajando en asociación con terceros y facilitando entornos normativos propicios y el diálogo sobre políticas entre múltiples interesados.
- El FIDA puede apoyar el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales descentralizadas y de base comunitaria que se ocupan de la gobernanza de la tierra. Puede prestar asistencia a diversos asociados gubernamentales y de la sociedad civil, que trabajan a nivel local e internacional, para que participen de forma más efectiva en el diálogo de múltiples interesados sobre políticas de tierras. Puede reforzar el intercambio de enseñanzas sobre buenas prácticas tanto dentro de los países y regiones como entre ellos, así como a nivel internacional.

Referencias

Comisión de la Unión Africana (AUC), Comisión Económica para África (CEPA) de las Naciones Unidas y Banco Africano de Desarrollo (BAfD) (2010): *Framework and Guidelines on Land Policy in Africa*. Addis Abeba, Consorcio AUC-CEPA-BAfD.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2012): *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, FAO

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) (2008): *La mejora del acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia*. Roma, FIDA.

_____. 2013. *Land and Natural Resources Tenure Security Learning Initiative for East and Southern Africa (TSLI-ESA) – Phase 1 Achievements, Lessons Learned and Way Forward*. Rome: IFAD.

_____. 2014. *Toolkit for addressing tenure security in IFAD's operations*. Rome: IFAD.

_____. 2014. *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests - Implications for IFAD*. Rome: IFAD.



Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
Via Paolo di Dono, 44 - 00142 Roma (Italia)
Tel: (+39) 06 54591 - Fax: (+39) 06 5043463
Correo electrónico: ifad@ifad.org
www.ifad.org

www.ruralpovertyportal.org

 ifad-un.blogspot.com

 www.facebook.com/ifad

 instagram.com/ifadnews

 www.twitter.com/ifadnews

 www.youtube.com/user/ifadTV

Contactos

Harold Liversage

Especialista Técnico Superior en Tenencia de la Tierra
División de Asesoramiento Técnico y Políticas
Correo electrónico: h.liversage@ifad.org

Maria-Elena Mangiafico

Oficial de Donaciones y Gestión de Conocimientos
División de Asesoramiento Técnico y Políticas
Correo electrónico: PTAKMmailbox@ifad.org

Agradecimientos

La presente nota ha sido preparada por Harold Liversage, Especialista Técnico Superior en Tenencia de la Tierra, Jean-Maurice Durand, ex Asesor Técnico en Tenencia de la Tierra del FIDA, Francesca Carpano, Consultora en Tenencia de la Tierra, y Steven Jonckeere, Oficial de Gestión de Conocimientos de la División de África Occidental y Central.

Agosto de 2016