

Signatura: EB 2008/94/R.2/Rev.1  
Tema: 3  
Fecha: 11 septiembre 2008  
Distribución: Pública  
Original: Inglés

**S**



Dar a la población rural  
pobre la oportunidad  
de salir de la pobreza

## **Política del FIDA sobre la mejora del acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia**

Junta Ejecutiva — 94º período de sesiones  
Roma, 10 y 11 de septiembre de 2008

---

Para **aprobación**

## **Nota para los Directores Ejecutivos**

Este documento se presenta a la Junta Ejecutiva para su aprobación.

A fin de aprovechar al máximo el tiempo disponible en los períodos de sesiones de la Junta Ejecutiva, se invita a los Directores Ejecutivos que deseen formular preguntas técnicas acerca del presente documento a dirigirse al funcionario del FIDA que se indica a continuación antes del período de sesiones:

### **Jean Philippe Audinet**

Director en funciones de la División de Políticas

Tel.: (+39) 06 5459 2305

Correo electrónico: [j.audinet@ifad.org](mailto:j.audinet@ifad.org)

### **Sappho Haralambous**

Coordinadora de Políticas de la División de Políticas

Tel.: (+39) 06 5459 2238

Correo electrónico: [s.haralambous@ifad.org](mailto:s.haralambous@ifad.org)

Las peticiones de información sobre el envío de la documentación del presente período de sesiones deben dirigirse a:

### **Deirdre McGrenra**

Oficial encargada de los Órganos Rectores

Tel.: (+39) 06 5459 2374

Correo electrónico: [d.mcgrenra@ifad.org](mailto:d.mcgrenra@ifad.org)

# Índice

<b>Abreviaturas y siglas</b>	<b>ii</b>
<b>Recomendación de aprobación</b>	<b>iii</b>
<b>I. Introducción</b>	<b>1</b>
<b>II. Marco conceptual y evolución del contexto</b>	<b>2</b>
A. La tierra y los medios de vida de la población rural	2
B. Sistemas de tenencia de la tierra	4
C. Tendencias actuales y nuevos desafíos	4
D. El tema de la tierra en la evolución del programa de desarrollo	6
E. Actuación del FIDA en las cuestiones relacionadas con la tierra y enseñanzas extraídas	8
F. Ventaja comparativa del FIDA	13
<b>III. Objetivos y principios rectores de la política</b>	<b>14</b>
<b>IV. Instrumentos operacionales</b>	<b>17</b>
A. Programas sobre oportunidades estratégicas nacionales basados en los resultados	18
B. Diálogo sobre políticas	20
C. Diseño de proyectos, supervisión y apoyo a la ejecución, y seguimiento y evaluación	21
D. Asociaciones	23
E. Conocimientos, aprendizaje e innovación	23
<b>V. Medidas de atenuación de riesgos</b>	<b>24</b>
<b>VI. Recursos humanos y consecuencias financieras</b>	<b>25</b>
<b>VII. Divulgación de la política</b>	<b>26</b>
<b>Anexos</b>	
<b>I. Referencias a la tierra en el <i>Marco Estratégico del FIDA (2007-2010)</i></b>	<b>27</b>
<b>II. Sistemas de tenencia de la tierra: términos y definiciones</b>	<b>28</b>
<b>III. Normas de otras instituciones</b>	<b>30</b>
<b>IV. Actuación anterior del FIDA en las cuestiones relacionadas con la tierra y enseñanzas extraídas</b>	<b>36</b>
<b>V. Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra</b>	<b>45</b>

## Abreviaturas y siglas

Asdi	Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AusAID	Organismo Australiano de Ayuda Internacional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CIDA	Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional
CIRADR	Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural
COSOP	programa sobre oportunidades estratégicas nacionales
CUA	Comisión de la Unión Africana
DFID	Ministerio para el Desarrollo Internacional del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
GTZ	Organismo Alemán para la Cooperación Técnica
IFPRI	Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias
IIED	Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo
ONU-Hábitat	Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
PBAS	sistema de asignación de recursos basado en los resultados
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SyE	seguimiento y evaluación
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

## **Recomendación de aprobación**

Se invita a la Junta Ejecutiva a que examine y apruebe la política del FIDA sobre la mejora del acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia, que figura en las secciones III y IV del presente documento.



# Política del FIDA sobre la mejora del acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia

## I. Introducción

1. Tener acceso seguro a tierras productivas es fundamental para millones de personas pobres que viven en el medio rural y dependen de la agricultura, la ganadería y los bosques para sobrevivir. Un acceso seguro reduce la vulnerabilidad al hambre y la pobreza; influye en la capacidad de invertir en actividades productivas propias y en la ordenación sostenible de los recursos; aumenta las posibilidades de conseguir medios de vida mejores y ayuda a establecer relaciones más equitativas con el resto de la sociedad, contribuyendo de ese modo a la justicia, la paz y el desarrollo sostenible.
2. De acuerdo con el *Marco Estratégico del FIDA (2007-2010)*,<sup>1</sup> el primer objetivo estratégico del Fondo consiste en garantizar que, en el plano nacional, los hombres y las mujeres pobres de las zonas rurales tengan un acceso más amplio y sostenible a los recursos naturales (tierras y agua), cuya ordenación podrán asumir de una manera eficaz y sostenible.
3. Las cuestiones del acceso a la tierra y de la seguridad de su tenencia están conectadas, directa o indirectamente, con todas las esferas estratégicas de las intervenciones del FIDA. Los asuntos relacionados con la tierra suscitan especial preocupación en un momento como el actual, en el que el crecimiento demográfico, el alza de los precios de los alimentos, los efectos del cambio climático, los regímenes comerciales, los sistemas alimentarios mundiales determinados por los consumidores y las corporaciones y la demanda creciente de agrocombustibles y piensos están provocando una encarnizada competencia por la tierra y agudizan enormemente la presión sobre los sistemas de tenencia. En una nueva era caracterizada por el encarecimiento de los alimentos y el combustible, probablemente esa presión no haga más que intensificarse, constituyendo una amenaza para la tierra y la seguridad de su tenencia y, por consiguiente, para la seguridad alimentaria y los medios de vida de millones de personas pobres del medio rural cuyo acceso a la tierra no había estado antes en peligro. Todo esto, por otra parte, comporta mayores riesgos de degradación ambiental y conflictos sociales.
4. La política del FIDA sobre la mejora del acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia se ha formulado con el fin de: a) servir de marco conceptual de la relación existente entre las cuestiones relacionadas con la tierra y la pobreza rural, reconociendo la complejidad y las distintas dinámicas de realidades rurales cambiantes; b) determinar las repercusiones más importantes que tiene esa relación en la elaboración y aplicación de las estrategias y los programas del FIDA; c) enunciar principios rectores para incorporar las cuestiones relacionadas con la tierra en los instrumentos y procesos operacionales más importantes del Fondo, y d) ser el marco que permita elaborar en un segundo momento directrices operacionales e instrumentos de decisión.
5. En la presente política el término "tierra" hace referencia a las tierras agrícolas, los humedales, los pastizales y los bosques. La "tenencia de la tierra" alude a las normas, reglamentos e instituciones que determinan el modo, el momento y el lugar en que las personas tienen acceso a la tierra o

---

<sup>1</sup> Véase el anexo I. Esto también está en consonancia con el Artículo 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: "Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente".

quedan excluidas del mismo.<sup>2</sup> La expresión “seguridad de la tenencia de la tierra” guarda relación con la capacidad para cursar reclamaciones sobre la tierra exigibles jurídicamente, cuyo nivel ejecutorio varía, desde el de las leyes nacionales hasta el de las normas locales vigentes en las aldeas que, a su vez, están respaldadas por marcos reglamentarios nacionales. También se refiere a la capacidad reconocida de la población para controlar y gestionar la tierra, es decir, para explotarla y disponer de sus productos, así como para iniciar determinadas transacciones con ella, como por ejemplo la transferencia o el arrendamiento con opción de compra.

6. La importancia concedida a la tierra no significa que se ignoren los vínculos inherentes que mantiene con otros recursos naturales, especialmente el agua. Al contrario, lo que se pretende es garantizar una orientación normativa, institucional y operacional específica que, de otro modo, quedaría atenuada si se ampliara el radio de acción a las cuestiones más generales del acceso a los recursos naturales y de la gobernanza y la ordenación.

## II. Marco conceptual y evolución del contexto

### A. La tierra y los medios de vida de la población rural

7. El crecimiento económico suele ser mayor y estar distribuido más ampliamente cuando las personas disponen de acceso equitativo y seguro a la tierra. Según un análisis de las políticas agrarias en 73 países entre 1960 y 2000, realizado por el Banco Mundial en 2005, los países en los que la tierra estaba distribuida inicialmente de manera más equitativa habían registrado tasas de crecimiento hasta tres veces más elevadas que aquéllos en los que la distribución de la tierra era menos equitativa.<sup>3</sup> De modo análogo, Keith Griffin y sus colegas afirman que las reformas agrarias llevadas a cabo con éxito contribuyeron a un crecimiento económico rápido y que la relación de causalidad se da en ambos sentidos, por lo que hay pruebas de que una distribución más equitativa de la tierra acelera el crecimiento, y de que un crecimiento rápido aumenta la probabilidad de que una reforma agraria redistributiva contribuya a reducir la pobreza rural e incluso la urbana.<sup>4</sup> La reforma agraria en China, a finales de los años setenta y principios de los ochenta, contribuyó a la reducción de la pobreza más generalizada y rápida de los tiempos modernos.<sup>5</sup>
8. La tierra es un recurso económico y un factor importante para la formación de la identidad individual y colectiva, y para la organización cotidiana de la vida social, cultural y religiosa. También es un recurso de inmenso valor político, que define las relaciones de poder entre los individuos, las familias y las comunidades con arreglo a sistemas de gobernanza establecidos.<sup>6</sup>
9. En las sociedades rurales, las personas con muy poca o ninguna tierra y las que carecen de derechos de tenencia seguros a menudo constituyen los grupos más pobres, marginados y vulnerables. Los derechos de estos grupos suelen ser de carácter secundario y, salvo en contadas ocasiones, se

<sup>2</sup> FIDA: Directrices del FIDA para la incorporación de las cuestiones relativas a la tenencia de la tierra en las actividades apoyadas por el FIDA – División de África Oriental y Meridional, Roma, marzo de 2004.

<sup>3</sup> Deininger, K. (2003): *Land Policies for Growth and Poverty Reduction* (Políticas agrarias para el crecimiento y la reducción de la pobreza), *Informe sobre investigaciones relativas a las políticas del Banco Mundial*, Banco Mundial.

<sup>4</sup> Griffin, K., Khan A. R. y Ickowitz, A. (2002): “Poverty and the Distribution of Land” (La pobreza y la distribución de la tierra), *Journal of Agrarian Change*, 2(3): 279-330, pág. 315.

<sup>5</sup> Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial 2008: Agricultura para el desarrollo*, Washington, D.C., octubre de 2007, recuadro A2, pág. 20.

<sup>6</sup> Discurso de apertura del profesor Okoth-Ogendo con motivo del Taller sobre seguridad de la tenencia de la tierra para la reducción de la pobreza en África oriental y meridional organizado por el FIDA, la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos y el Departamento de vivienda y desarrollo urbano del Ministerio de Tierras del Gobierno de Uganda, Kampala, 27 a 29 de junio de 2006.

limitan a la utilización; además, con frecuencia son inconsistentes y no están amparados por la ley, sobre todo en el caso de las mujeres. En la India, Nepal y Tailandia, por ejemplo, menos del 10% de las agricultoras posee tierras por derecho propio, mientras que en Kenya, donde las mujeres representan el 70% de la mano de obra agrícola, sólo el 1% es dueña de la tierra.<sup>7</sup> Los derechos de las mujeres suelen ser secundarios, derivados y temporales, obtenidos mediante el matrimonio, los hijos u otro tipo de parentesco con los hombres, razón por la cual son precarios en caso de que se rompa el vínculo masculino.<sup>8</sup>

10. Los medios de vida rurales dependen de distintas fuentes de ingresos y el no poseer tierras agrícolas no supone automáticamente una situación de desventaja para los hogares rurales. No obstante, para los aquejados de pobreza extrema e inseguridad alimentaria —que constituyen el grupo-objetivo del FIDA—, los cultivos, el ganado, los productos naturales y los recursos forestales en régimen de propiedad común siguen contribuyendo de manera decisiva a sus ingresos y a la diversificación de las estrategias de subsistencia. Para ellos el acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia son dos de los factores que más influyen en sus elecciones y perspectivas, pues representan una base estable de seguridad alimentaria e ingresos en un contexto de mercados de mano de obra rural limitados, estacionales y relativamente poco remunerativos.
11. Las cuestiones relacionadas con la tierra afectan a las decisiones y las perspectivas cotidianas de las mujeres y los hombres pobres de las zonas rurales. El acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia son determinantes en las decisiones sobre qué tipo de plantas cultivar, es decir, si han de ser de subsistencia o destinarse a fines comerciales. Influyen asimismo en el grado en que los agricultores están dispuestos a invertir en mejoras de la producción, la ordenación sostenible y la adopción de nuevas tecnologías e innovaciones prometedoras. El éxito de los esfuerzos futuros por promover nuevas tecnologías agrícolas para mitigar los efectos del cambio climático o favorecer la capacidad de adaptación se basará en la seguridad de la tenencia. La tierra también sirve como garantía y, por lo tanto, influye en el acceso de la población a los servicios financieros y en su capacidad para sacar partido de los mercados.
12. Los sistemas de tenencia de la tierra ejercen asimismo un gran impacto en los resultados de los proyectos de desarrollo. Si no se presta la suficiente atención a las cuestiones del acceso a la tierra y la tenencia, los propios sistemas pueden convertirse en parte del problema y representar una amenaza para el acceso de la población a la tierra y la seguridad de la tenencia. La introducción de nuevas tecnologías o el riego, por ejemplo, crean oportunidades económicas que aumentan el valor de la tierra y pueden atraer el interés de instancias más poderosas. La construcción de carreteras para facilitar los vínculos con el mercado puede propiciar la llegada de otros pobladores, a menudo dotados de mayores recursos, y contribuir, por consiguiente, a agudizar la competencia por los recursos y a alimentar los conflictos sociales. Para evitar estas consecuencias inesperadas es preciso prestar la debida atención a todos los derechos existentes y protegerlos, incluidos los derechos secundarios, los derechos colectivos y los acuerdos entre usuarios múltiples.

<sup>7</sup> En estos porcentajes no se incluyen los derechos de uso secundarios de las mujeres ni su acceso a los recursos comunes, por muy inconsistentes que puedan ser.

<sup>8</sup> El VIH/SIDA está agravando este aspecto, sobre todo en África.

## B. Sistemas de tenencia de la tierra<sup>9</sup>

13. Los sistemas de tenencia de la tierra son diferentes y complejos. Así, se dan casos de sistemas formales o informales, reglamentarios o consuetudinarios, reconocidos o no reconocidos legalmente, permanentes o temporales, de propiedad privada o común, primarios o secundarios. En numerosos países en desarrollo los sistemas de tenencia han estado influidos por las antiguas políticas agrarias coloniales, que se superpusieron a los modelos de distribución de la tierra establecidos. A consecuencia de ello, hoy en día numerosos sistemas nacionales y locales están constituidos por una multitud de normas, leyes, costumbres, tradiciones, percepciones y reglamentos superpuestos (y en ocasiones contradictorios) que determinan la manera en que la población ejerce su derecho a utilizar, controlar y transferir la tierra.
14. Puede afirmarse que no existe un único problema "ligado a la tierra": las fuerzas que determinan el acceso de las mujeres y los hombres pobres de las zonas rurales a la tierra y el control sobre ella varían según la región o el país, dentro de un mismo país y de una comunidad a otra. La respuesta dada al problema de un grupo puede ser el comienzo de las dificultades para otro.
15. Aunque los gobiernos y las instituciones han fomentado reformas en la esfera de la tenencia de la tierra para oficializar los derechos y el registro de los títulos de propiedad sobre la tierra, éstas no siempre han surtido los efectos positivos esperados, especialmente para la población pobre<sup>10</sup>. Es más, la promoción de derechos individuales sobre la tierra, que sean exclusivos y enajenables y estén registrados legalmente, no siempre es la mejor solución para los habitantes pobres del medio rural, muchos de los cuales dependen de sistemas de propiedad común más flexibles, diversificados y descentralizados sobre los que a menudo pueden ejercer mayor influencia y que son más propicios a diversos tipos de aprovechamiento óptimo de la tierra.
16. La seguridad de la tenencia de la tierra es necesaria, pero no basta para lograr una reducción sostenible de la pobreza rural y medios de vida mejores. Las medidas para fortalecer la seguridad de la tenencia deben complementarse con políticas, servicios e inversiones favorables a la población pobre que reduzcan su vulnerabilidad y le ofrezcan la oportunidad de aprovechar al máximo sus posibilidades de acceder a la tierra. Además, se precisan políticas propicias que no se limiten al ámbito nacional para abordar temas tales como la migración, el pastoreo y los conflictos que trascienden las fronteras nacionales e incluso regionales y requieren enfoques multinacionales o regionales.

## C. Tendencias actuales y nuevos desafíos

17. De acuerdo con el *Informe sobre el desarrollo mundial 2008* se prevé que la población rural seguirá creciendo hasta 2020, y que en Asia meridional ese crecimiento no comenzará a declinar hasta después de 2025 y en África, como muy pronto, hasta 2030.<sup>11</sup> El crecimiento de las poblaciones rurales provoca la expansión de las zonas cultivadas y la ocupación de los bosques, los humedales y los pocos hábitats naturales que quedan, así como también una mayor carencia de tierras y una disminución del tamaño de las explotaciones. En la India, por ejemplo, la superficie media de las parcelas disminuyó de 2,6 hectáreas en 1960 a 1,4 hectáreas en 2000, y sigue menguando. En Bangladesh, las Filipinas y Tailandia, el tamaño medio de

<sup>9</sup> Véase, en relación con la sección B, el anexo II en el que figuran definiciones y nociones más detalladas.

<sup>10</sup> FIDA (2001): *Informe sobre la pobreza rural*, Roma.

<sup>11</sup> Banco Mundial (2007): *Informe sobre el desarrollo mundial 2008*, Washington, D.C., pág. 23.

las granjas se ha reducido en apenas 20 años, y la carencia de tierras ha aumentado.<sup>12</sup> En Camboya, los habitantes del medio rural que carecen de tierras pasaron del 13% en 1997 al 20% en 2004 y los analistas creen que en la actualidad ese porcentaje roza el 30%.<sup>13</sup> De modo parecido, en África oriental y meridional la tierra cultivada per cápita se ha reducido a la mitad en el plazo de una generación y actualmente en algunos países la superficie media cultivada es inferior a las 0,3 hectáreas per cápita.<sup>14</sup>

18. En muchos países en desarrollo el cambio climático está aumentando la incidencia de la sequía, la pérdida de cosechas y la muerte de ganado, y acelerando la escasez de agua, la deforestación y la degradación aguda de la tierra.<sup>15</sup> Según varias fuentes, cada año se pierden en todo el mundo entre 5 y 10 millones de hectáreas de tierra agrícola debido a la degradación aguda.<sup>16</sup> La población rural pobre es la más vulnerable a estos efectos, cuya regresión está supeditada a que se invierta en prácticas de ordenación y restauración sostenibles: inversiones y prácticas que, como mínimo, exigen una tenencia de la tierra segura.
19. El alza de los precios del petróleo y los alimentos, la demanda creciente de alimentos y energía y los subsidios están provocando un aumento de la competencia por la tierra y la ocupación de zonas marginales y forestales, territorios de pueblos indígenas y recursos de propiedad común. Estas tendencias están produciendo lo que la Iniciativa para los Derechos y los Recursos, una coalición de organizaciones comunitarias, regionales e internacionales, ha etiquetado como lo que podría llegar a ser “la última usurpación mundial de tierras”.<sup>17</sup>
20. Varios gobiernos están intentando adquirir o arrendar tierras en países en desarrollo con la intención de asegurarse un suministro suficiente de alimentos, piensos y agrocombustible. Corporaciones y grupos industriales públicos y privados están comprando millones de hectáreas en África, Asia y América Latina para producir alimentos y agrocombustible. Los bancos de inversión y los fondos de cobertura también están adquiriendo grandes extensiones de tierra agrícola en todo el mundo. La velocidad a la que está aumentando la demanda para la utilización de tierras con fines comerciales está socavando la capacidad de los usuarios pobres para seguir teniendo acceso a la tierra. La población pobre que carece de una tenencia segura es la más propensa a ser despojada de sus tierras y obligada a abandonarlas. Incluso cuando las tierras de las que se hacen cargo están clasificadas como “baldías” o “marginales”, pueden constituir una base vital para los medios de vida de la población pobre, en especial las mujeres, gracias, por ejemplo, a los cultivos, el pastoreo o la recolección de leña y medicinas. En muchos países, grandes extensiones forestales se están transformando en plantaciones comerciales, una amenaza tanto para los ecosistemas como para los medios de vida de los hombres y mujeres pobres, que dependen de los productos forestales y del aprovechamiento de los bosques como pastizales.<sup>18,19</sup>

<sup>12</sup> *Ibíd.*, pág. 71.

<sup>13</sup> Shalmali, G. (2006): “*Land and Natural Resource Alienation in Cambodia*” (Enajenación de la tierra y los recursos naturales en Camboya), Focus on the Global South.

<sup>14</sup> Thomas, Jayne, Universidad Estatal de Michigan.

<sup>15</sup> Un estudio finalizado recientemente por el Departamento de ecología mundial de la Institución Carnegie para la Ciencia, (<http://globalecology.stanford.edu/DGE/CIWDGE/CIWDGE.HTML>) demuestra que los rendimientos agrícolas disminuyeron del 3% al 5% por cada grado Fahrenheit (0,56° C) de aumento de la temperatura.

<sup>16</sup> *Ibíd.*, pág. 87.

<sup>17</sup> [www.rightsandresources.org](http://www.rightsandresources.org).

<sup>18</sup> Para conocer las tendencias, datos y estudios de casos concretos, véase lo siguiente: a) Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED) y FAO (2008): *Fuelling Exclusion? The Biofuels Boom and Poor People's Access to Land* (¿Se está fomentando la exclusión? El boom de los

21. En el caso de los países de bajos ingresos con déficit de alimentos, los desafíos con que se enfrentan actualmente son de primerísimo orden porque, ante la creciente demanda de alimentos, el alza de los precios en los mercados internacionales y la menor capacidad de importación, las necesidades alimentarias internas deben atenderse mediante la producción nacional<sup>20</sup> que, en la mayoría de los países en desarrollo africanos y asiáticos, está a cargo de pequeños agricultores, es decir, los más afectados por los poderes que presionan a favor de la concentración y consolidación de tierras.

#### **D. El tema de la tierra en la evolución del programa de desarrollo**

22. Las cuestiones relacionadas con la tierra han merecido últimamente cada vez más atención tanto de los estudiosos como de los profesionales del desarrollo. Hay varios factores que han contribuido a esta novedad. En algunas regiones de América Latina, África oriental y meridional y Asia, la extrema desigualdad en la distribución de la tierra sigue entorpeciendo el crecimiento de base amplia y ha provocado malestar social, degradación de los recursos naturales e incluso conflictos violentos. Muchos lugares de África subsahariana y Asia se caracterizan por el persistente dualismo entre derechos reglamentarios y consuetudinarios, que a menudo es la clave de la inseguridad de la tenencia de la tierra, la degradación ambiental y los conflictos. Los ex países socialistas de Europa oriental y Asia central tuvieron que afrontar el enorme desafío que supuso la descolectivización y privatización de la tierra y la creación de marcos jurídicos e institucionales destinados a una administración más eficaz.
23. El interés en el tema de la tierra también ha cobrado mayor impulso gracias a las investigaciones actuales en materia de desarrollo que, como ya se ha mencionado, demuestran que los países con una distribución más equitativa de los activos han tenido un desarrollo económico más rápido, sostenido e integrador que aquéllos en los que la distribución de los activos es muy desigual. La investigación a nivel micro de las causas y dinámicas de la pobreza rural confirma una estrecha relación entre la falta de acceso seguro a la tierra y los niveles de pobreza en muchas zonas rurales de todo el mundo. También hay pruebas de que los logros, incluso pequeños, que se vayan consiguiendo en garantizar el acceso a la tierra pueden tener importantes repercusiones en el aumento de la seguridad alimentaria y de la capacidad de la población rural pobre de adaptarse a las crisis externas. La seguridad de la tenencia no es importante únicamente para la producción agrícola, sino que también brinda a la población pobre los medios para negociar en pie de igualdad la diversificación de sus medios de vida y fortalecer su capacidad para emprender otras actividades no agrícolas viables, utilizando la tierra como garantía, arrendándola o vendiéndola por su valor real.

---

biocombustibles y el acceso de la población pobre a la tierra); b) IEED/FAO (2008): *Climate Change, Bioenergy and Land Tenure* (Cambio climático, bioenergía y tenencia de la tierra); c) Red para la Biodiversidad Africana (ABN): *Agrofuels in Africa; The Impacts on Land, Food and Forests* (Agrocombustibles en África: repercusiones en la tierra, los alimentos y los bosques) [http://www.biofuelwatch.org.uk/docs/ABN\\_Agro.pdf](http://www.biofuelwatch.org.uk/docs/ABN_Agro.pdf); d) GRAIN (2007): número especial de la revista *Seedling* sobre agrocombustibles, GRAIN, Barcelona, España; e) Menon, S. y Merriman, J.: "Banks, funds swoop on farmland as commodities boom" (Bancos y fondos acaparan tierras agrícolas ante el alza vertiginosa de los productos básicos), Londres (Reuters), 13 de marzo de 2008; y f) Henriques, D.: "Boom in food prices raises appeal of farmland as an investment" (El boom de los precios de los alimentos aumenta el atractivo de la tierra agrícola como inversión), *International Herald Tribune*, 5 de junio de 2008.

<sup>19</sup> FAO (2008): *Gender and Equity Issues in Liquid Biofuel Production – Minimizing the risks to Maximize the Opportunities* (Cuestiones relacionadas con el género y la equidad en la producción de biocombustibles líquidos – Minimizar los riesgos para maximizar las oportunidades).

<sup>20</sup> Banco Mundial (2007): *Informe sobre el desarrollo mundial 2008*, Washington, D.C., pág. 45.

24. El renovado interés en la tierra se debe también al reconocimiento actual de otras cuestiones que trascienden el mero acceso a la tierra y la seguridad de su tenencia, y que no se habían abordado suficientemente en las políticas y reformas agrarias del pasado. Entre ellas destacan los derechos de las mujeres y los jóvenes y los derechos territoriales de las minorías étnicas y los pueblos indígenas.
25. A nivel mundial, el reconocimiento de que las cuestiones relativas a la tenencia de la tierra son importantes a largo plazo para el crecimiento, la reducción de la pobreza, la paz y la potenciación de los derechos y deberes cívicos ha encontrado eco en los últimos informes sobre el desarrollo mundial (2003, 2005, y 2008) y en el *Informe sobre Desarrollo Humano (2005)*. Numerosos organismos internacionales de desarrollo<sup>21</sup> y ONG han publicado recientemente documentos de políticas y directrices sobre acceso a la tierra, seguridad de la tenencia y reforma agraria. Asimismo, lo que se ha avanzado a nivel de políticas sobre temas agrarios ha hecho aumentar el número de actividades relacionadas con la tierra. En la cartera de proyectos rurales del Banco Mundial las inversiones que han crecido más rápidamente son las relacionadas con la tenencia de la tierra.<sup>22</sup>
26. Además, se estableció una comisión de alto nivel para el empoderamiento legal de los pobres, aprobada por las Naciones Unidas, con el mandato primordial de estudiar el modo en que las naciones pueden reducir la pobreza mediante reformas que amplíen el acceso a la protección legal y oportunidades económicas para todos. Afianzar el grado de seguridad de la tenencia de la tierra con que cuenta la población pobre y mejorar sus derechos de propiedad es un elemento esencial de ese mandato.<sup>23</sup> Con el apoyo del FIDA y de otros asociados, la FAO organizó la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR), albergada por el Gobierno del Brasil en Porto Alegre en marzo de 2006. En la declaración final de la CIRADR se aboga por la adopción de medidas concertadas para abordar las cuestiones relacionadas con la tierra ya que éstas inciden en las perspectivas de la agricultura familiar y de las pequeñas explotaciones y en la seguridad alimentaria.
27. A nivel regional, la Comisión de la Unión Africana (CUA), la Comisión Económica para África de las Naciones Unidas y el Banco Africano de Desarrollo, bajo el liderazgo de la primera, están elaborando un marco panafricano en materia de políticas y reformas agrarias con objeto de ayudar a los gobiernos africanos a hacer frente a las cuestiones relacionadas con la tierra que sustentan los objetivos de crecimiento y reducción de la pobreza.

---

<sup>21</sup> En el anexo IV figuran las normas de otras instituciones.

<sup>22</sup> Examen teórico.

<sup>23</sup> Comisión para el Empoderamiento Legal de los Pobres (2008): *La Ley: Clave para el Desarrollo sin Exclusiones*, volumen II (en inglés), pág. iii. <http://www.undp.org/legalempowerment>.

28. A nivel nacional numerosos países, como Burkina Faso, Kenya, Madagascar, Malí, Rwanda y Uganda, están aplicando reformas normativas, legislativas e institucionales en materia de tierras. Además de esas naciones africanas, otros países de Europa oriental y Asia central, así como el Brasil, Filipinas, Indonesia y Nepal, están adoptando nuevas políticas agrarias. Para que tenga éxito, el diálogo sobre políticas deberá garantizar una focalización y orientación expresas hacia la población pobre; el fortalecimiento de la capacidad de todas las instancias nacionales competentes, e inversiones cuantiosas y sostenidas para que las políticas se comprendan y se apliquen sistemáticamente. Si se les pide que intervengan, los organismos de desarrollo deben estar preparados para contribuir en todas estas esferas; varios donantes, en efecto, han elaborado políticas para orientar la actuación de dichos organismos en las cuestiones relacionadas con la tierra y el desarrollo.<sup>24</sup>

### **E. Actuación del FIDA en las cuestiones relacionadas con la tierra y enseñanzas extraídas<sup>25</sup>**

29. El FIDA se ha ocupado de las cuestiones relacionadas con la tierra principalmente en el marco de sus proyectos y programas, en particular a través de inversiones en riego, conservación del suelo y el agua, silvicultura y agrosilvicultura y ordenación de los recursos naturales. Además, el Fondo fue uno de los miembros fundadores de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (la Coalición)<sup>26</sup>, creada en 1996, y desde entonces ha albergado su secretaría.

30. Con objeto de extraer enseñanzas de las experiencias operacionales y fortalecer su capacidad para obrar con más eficiencia respecto de las cuestiones relacionadas con la tierra, en 2005 el FIDA llevó a cabo un balance de los 300 proyectos que había aprobado y financiado entre 1993 y 2004. En ese proceso se constató que 85 proyectos abordaban la cuestión del acceso a la tierra en uno o más de sus componentes, y se procedió a analizar 35 de ellos más a fondo. Las intervenciones de estos últimos proyectos relacionadas con la tierra se referían fundamentalmente a las siguientes esferas: apoyo a la formulación y aplicación de políticas agrarias favorables a la población pobre; promoción del acceso a la tierra mediante la concesión de títulos individuales o la redistribución de tierras, tanto por medio de enfoques dirigidos por el Estado como asistidos por el mercado; ampliación del acceso a los recursos de propiedad común y acuerdos entre usuarios múltiples;

En Bolivia, el FIDA secundó el autodesarrollo de los pueblos indígenas del Beni para que lograran beneficiarse de la reforma agraria. Mediante un proyecto colaboró con las organizaciones indígenas en los planos local y regional y fomentó el reconocimiento legal de las comunidades indígenas, un requisito necesario para que pudieran obtener títulos colectivos de propiedad de las tierras ancestrales. La realización de actividades esenciales en el proceso de concesión de títulos, como la determinación y demarcación de las tierras y la negociación con quienes la ocupaban, se llevó a cabo y gestionó conjuntamente con el Instituto Nacional de Reforma Agraria y las brigadas indígenas. Se beneficiaron del proyecto 157 comunidades indígenas, formadas por 7 291 mujeres y 8 374 hombres. Se rehabilitó en torno a 1 millón de hectáreas de tierras pertenecientes a los pueblos indígenas. La titulación de tierras y el fortalecimiento organizativo de las comunidades indígenas del Beni fueron evaluados por la Oficina de Evaluación, que dictaminó que eran dos de los logros más sostenibles de las actividades que el FIDA había respaldado en Bolivia.

<sup>24</sup> Entre ellos, la Comisión Europea, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Suecia.

<sup>25</sup> Para obtener más detalles sobre las enseñanzas extraídas y ejemplos concretos de las operaciones del FIDA, véase el anexo IV.

<sup>26</sup> Véase el anexo V.

fortalecimiento de la seguridad de la tenencia de la tierra; solución de conflictos relacionados con la tierra; intensificación de los vínculos entre la seguridad de la tenencia de la tierra y su explotación, y ordenación sostenible de los recursos; seguridad de los derechos ancestrales y consuetudinarios sobre la tierra mediante la concesión de títulos individuales y colectivos; potenciación del acceso y la seguridad de la tenencia de que gozan las mujeres; fortalecimiento de los sistemas descentralizados de administración de tierras; desarrollo de servicios posteriores a la reforma agraria, y acceso de los pastores a las tierras de pasto.

31. Las enseñanzas extraídas a lo largo de los años pueden agruparse en dos categorías generales, a saber: las relativas a los procesos de formulación y aplicación de políticas agrarias y las que tienen que ver con el diseño y la ejecución de programas y proyectos de reducción de la pobreza rural.

### **Enseñanzas extraídas de las intervenciones centradas en la formulación o aplicación de políticas agrarias**

32. **Garantizar derechos sobre la tierra justos para las personas adecuadas.** Es preciso especificar qué tipo de derechos deben garantizarse

(derechos plenos de propiedad privada o de uso), así como sus titulares (particulares, familias, aldeas, grupos étnicos, el Estado, etc.). La promoción de la propiedad privada mediante la elaboración de catastros y la distribución oficial de títulos individuales legales no siempre es la mejor solución, pues resulta costoso y cabe la posibilidad de que acabe beneficiándose a grupos de élite que pueden influir en los procesos de oficialización. Tal vez la mejora de los acuerdos de tenencia para asegurar los derechos sobre el uso de la tierra satisfaga más los intereses de los pequeños agricultores, los campesinos sin tierra y los pequeños productores rurales. Los títulos oficiales siguen siendo una posibilidad cuando no se perjudican los mecanismos vigentes de acceso a la tierra y seguridad de la tenencia. Los marcos normativos deben tener en cuenta y consolidar las normas y prácticas consuetudinarias, reconocer la multiplicidad de derechos y la coexistencia de sistemas de tenencia reglamentarios y consuetudinarios, dar cabida a las variaciones entre distintas regiones y promover el desarrollo coherente de sistemas pluralistas.

En el distrito de Maghama, en Mauritania, el FIDA respaldó un proceso de negociación para proporcionar a familias sin tierra derechos de uso a largo plazo de tierras aluviales que hacía poco que se habían bonificado. Ese proceso se llevó a cabo en tres fases. En primer lugar, se crearon comités de aldea para que elaboraran una *entente foncière* (un pacto entre los hacendados y los usuarios de la tierra) que todos los miembros de las comunidades debatieron y aprobaron. Después se realizó una evaluación de la tenencia de la tierra para determinar los grupos más vulnerables. En la tercera fase se consolidaron los acuerdos de tenencia de la tierra mediante un proceso participativo de negociación y certificación. Las negociaciones para alcanzar la *entente foncière* duraron dos años y al final se logró que los terratenientes y agricultores pobres firmaran el acuerdo. En 2004, cuando 28 aldeas habían suscrito el acuerdo, se realizó un estudio de las implicaciones sociales. Así se contribuyó enormemente a fortalecer el capital social en la región, como demuestra el hecho de que los terratenientes acordaran facilitar el acceso a la tierra a personas que no poseían títulos de propiedad oficiales, así como a crear mecanismos para negociar la explotación de recursos compartidos con el fin de evitar y detener los conflictos. Durante la segunda fase, gracias a las obras respaldadas por el FIDA en las tierras aluviales de Maghama, se consiguieron alrededor de 9 500 hectáreas de tierras de labranza en condiciones de inundación controlada.

33. **Intervenir en los sistemas vigentes para aportar soluciones adaptadas a cada contexto.** Las soluciones a los problemas relacionados con la tierra deben buscarse *in situ* y basarse en las realidades, sumamente diversificadas y complejas, a las que deben hacer frente las mujeres y los hombres pobres de las zonas rurales. Si bien no existe una solución predeterminada, el punto de partida debe ser el sistema local de gobernanza de la tierra y el contexto económico, político, sociocultural y ecológico. Con frecuencia es mejor basarse en los sistemas tradicionales de administración de tierras y fomentar una evolución progresiva (con sujeción a requisitos mínimos en lo referente a la integración y la seguridad de los derechos), en lugar de implantar desde el principio nuevos sistemas formales. Este planteamiento es especialmente pertinente para las tierras comunales y de propiedad común, que son fundamentales para los medios de vida de la población rural pobre y sus valores culturales. Para que las soluciones sean sostenibles y eficaces hay que integrarlas en un contexto de planificación de políticas y actividades de desarrollo a escala nacional. Además, en el caso de migraciones y desplazamientos de población quizá haga falta aplicar soluciones multinacionales y regionales.
34. **Promover la prestación de apoyo, el establecimiento de asociaciones y el intercambio de conocimientos a largo plazo.** Una reforma agraria que favorezca a la población pobre requiere inversiones suficientes y duraderas, un compromiso político a largo plazo y consultas públicas y educación cívica constantes y de amplio alcance, con el fin de crear y mantener la confianza y el consenso de todos los sectores sociales. Los gobiernos, los asociados en el desarrollo y la sociedad civil deben aunar sus fuerzas bajo el liderazgo de los propios países para secundar reformas agrarias favorables a la población pobre. Es fundamental extraer enseñanzas de la labor sobre el terreno que puedan confluir en la elaboración de políticas favorables a los pobres; a este respecto el FIDA puede desempeñar un importante papel haciendo uso de sus propios programas y de la experiencia de asociados tales como organizaciones de agricultores y de la sociedad civil.
35. **Fortalecer la capacidad de los gobiernos a todos los niveles e impulsar la descentralización.** El liderazgo local a todos los niveles es un requisito indispensable para hacer frente a los complejos desafíos que plantean los procesos de reforma agraria encaminados a reducir la pobreza. Es necesario que las instituciones estatales fortalezcan la capacidad de sus recursos humanos para ocuparse de reformas normativas e iniciativas en materia de tierras, en particular en lo que concierne a la administración, el registro y la adjudicación de las tierras, y a los mecanismos de solución de controversias. La colaboración interministerial y sectorial es otro elemento fundamental. El fortalecimiento institucional también vale para las administraciones locales. La descentralización representa una oportunidad inmejorable para integrar los sistemas de tenencia reglamentarios y consuetudinarios, perfeccionar y contextualizar en mayor grado las medidas destinadas a resolver los problemas locales relacionados con la tierra e incorporarlas en un marco institucional más sostenible. Sin embargo, en algunas circunstancias y contextos, los enfoques descentralizados pueden estar muy expuestos al acaparamiento por parte de las élites. El reto consiste en alcanzar el equilibrio entre los aspectos positivos más destacados de las iniciativas centralizadas de reforma y de los enfoques descentralizados.

36. **Empoderar a las organizaciones de la sociedad civil.** Mientras que la formulación y la aplicación de políticas públicas favorables a los pobres son procesos dirigidos por los gobiernos, la observancia y el éxito de dichas políticas dependen de la participación activa de los ciudadanos y de la existencia de una sociedad civil pujante y dinámica que sepa expresar la voluntad de la población y representar asimismo los intereses de sus miembros más pobres y marginados.<sup>27</sup> Hace falta reforzar la función de promoción de la sociedad civil, al igual que su capacidad de asociarse con los gobiernos. Hay que crear, ampliar y consolidar mecanismos de interacción entre el Estado y la sociedad civil con vistas a formar una coalición amplia que trabaje en pos de una reforma agraria favorable a la población pobre. Los organismos de desarrollo y las organizaciones de solidaridad pueden respaldar el crecimiento de una sociedad civil dinámica que pueda desempeñar, entre otras, las siguientes funciones: investigación, consultas públicas y difusión de información; apoyo directo a la aplicación de políticas (principalmente mediante la experimentación y el seguimiento y evaluación [SyE] de las mismas); actividades de defensa de los derechos de los grupos pobres y marginados, y movilización social para permitir a la población rural pobre participar plenamente en los procesos normativos que la conciernen.<sup>28</sup>
37. **Considerar la tierra como algo más que un activo económico.** En todas las reflexiones sobre una seguridad de la tenencia que favorezca a los pobres, la tierra no debería considerarse sólo un activo económico, sino un aspecto integral del entramado cultural y social. No obstante, en vista de las asimetrías de poder, las instituciones que rigen el acceso a la tierra con frecuencia adoptan las políticas en función de los intereses de los grupos dominantes o atendiendo sólo al principio de la eficiencia económica.
38. **Mitigar y resolver los conflictos sociales.** A fin de mitigar los conflictos es imprescindible fomentar la participación de las partes interesadas, en particular la población rural y sus organizaciones, en todos los procesos de reforma normativa e institucional relacionados con la tierra. Como los mecanismos oficiales de solución de disputas, como los tribunales, suelen resultar costosos y menos accesibles, para zanjar un conflicto debería hacerse uso en primera instancia de los mecanismos comunitarios vigentes (como el sistema de *gacaca/abunzi* [tribunales/mediadores] en Rwanda) y utilizar los mecanismos reglamentarios sólo como último recurso. En este sentido, la planificación participativa del uso de la tierra y los acuerdos entre usuarios múltiples (por ejemplo, entre agricultores y pastores) son métodos sumamente eficaces.

En la República Unida de Tanzania, en el marco del Programa de Desarrollo del Sector Agrícola – Ganadería: Apoyo al Desarrollo Pastoril y Agropastoril, el FIDA proporciona financiación para ayudar a las administraciones de distrito y aldea a poner a prueba un enfoque participativo para la planificación de la utilización de la tierra y los recursos naturales, en especial la ordenación de los pastizales. En este sentido, se presta apoyo para desarrollar metodologías participativas de solución de conflictos, preparación de planes de uso de la tierra y los recursos naturales a nivel de aldea y distrito, y capacitación de facilitadores nacionales en la utilización de esas metodologías. Los resultados de estas actividades se utilizan como insumos para el diálogo sobre políticas y la modernización de los marcos jurídico y reglamentario.

<sup>27</sup> Liversage, H. y Carpano F.: "Integrating the Strengthening of Land Tenure Security into IFAD-Supported Activities in Eastern and Southern Africa" (Integración del fortalecimiento de la seguridad de la tenencia de la tierra en las actividades respaldadas por el FIDA en África oriental y meridional), noviembre de 2006, pág. 7.

<sup>28</sup> *Ibíd.*

### **Enseñanzas extraídas del diseño y la ejecución de programas y proyectos de reducción de la pobreza rural**

39. **Comprender más a fondo los sistemas de tenencia de la tierra.** Los sistemas de tenencia de la tierra son esenciales para determinar quién se beneficia y quién sale perdiendo de los programas y proyectos. También son factores clave que influyen en los incentivos y oportunidades de que dispone la población rural pobre para realizar inversiones a largo plazo y adoptar medidas de protección medioambiental. Por ello, la plena comprensión de estos sistemas es un requisito esencial para diseñar eficazmente proyectos y programas bien focalizados y determinar el orden en que realizar las actividades para maximizar los resultados. Por el contrario, la falta de comprensión, como ya se ha señalado, puede repercutir muy negativamente en los resultados de los proyectos.

40. **Colaborar con el Estado.** Cuando se solicite su intervención, los asociados en el desarrollo deberán colaborar con los organismos públicos de ejecución que respalden el acceso de la población pobre a la tierra y sean capaces de vencer la resistencia a la reforma agraria que pueda surgir durante la ejecución del proyecto. Hay que sostener las reformas judiciales y

El Proyecto de Fomento Forestal y Forrajero en Régimen de Arriendo en Zonas Montañas permitió que grupos de las personas más pobres de aldeas de montaña tuvieran acceso a zonas boscosas degradadas gracias a contratos de arrendamiento a largo plazo y prestó asistencia técnica y financiera a las tareas de reforestación. Durante la ejecución se constató que la creación de “coaliciones de la población pobre”, en forma de cooperativas más amplias de grupos de silvicultores en régimen de arriendo, era un medio eficaz para evitar que las élites locales pudieran expropiar los recursos. El proyecto también demostró la importancia de la seguridad de la tenencia para los hogares pobres y para que la ordenación comunitaria de los recursos naturales diera buenos resultados. En febrero de 2003 se habían formado 1 729 grupos de silvicultores arrendatarios. La confianza y autoestima de los miembros de esos grupos mejoraron claramente, sobre todo con la creación de intergrupos y cooperativas que ayudaron a las personas a realizar actividades tales como desbrozar las inmediaciones de las aldeas, mejorar los caminos forestales y construir sistemas de agua potable. Además los grupos contribuyeron a solucionar conflictos. En Makwanpur y Kavrepalanchok, el número de especies vegetales aumentó un 57% y un 86%, respectivamente, entre 1994 y 2000, y el número de árboles y especies arbóreas también se incrementó notablemente. Por encima de todo, el proyecto demostró que la población más pobre puede contribuir a regenerar los bosques degradados si se les garantiza la tenencia.

- administrativas para que la administración pública incremente su capacidad de respuesta y nivel de responsabilización ante los grupos de electores pobres del medio rural. A menudo puede incluirse en ese apoyo el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones agrarias públicas en los planos comunitario, local o nacional.
41. **Fortalecer la capacidad de las organizaciones locales.** Habida cuenta de la estratificación social y de los intereses creados existentes a nivel local, los proyectos pueden ayudar a las organizaciones comunitarias a conocer mejor las leyes y políticas agrarias, lo que les permitirá estar en mejores condiciones para negociar y reivindicar sus derechos. También es importante fortalecer la capacidad de esas organizaciones para establecer

vínculos con entidades mayores y con más influencia institucional, y promover los intereses de la población rural pobre ante instancias políticas superiores. De ese modo se contribuirá a hacer perdurar los resultados después de la terminación de un proyecto.

42. **Conseguir la sostenibilidad.** Para emprender reformas en el acceso a la tierra y los sistemas de tenencia hacen falta voluntad política e inversiones duraderas, así como un fuerte apoyo a la supervisión. También requiere tiempo, generalmente más de lo que dura un solo proyecto. En consecuencia, la selección de los

En el marco del programa nacional de reforma agraria del Brasil, las familias sin tierra han obtenido acceso a la tierra pero, para cosechar todos los beneficios necesitan tener acceso a los mercados y servicios de apoyo tales como extensión o crédito. El FIDA respalda los asentamientos federales y estatales creados como consecuencia de la reforma agraria y les facilita esos servicios. Así las familias beneficiarias han logrado mejorar su integración en los mercados locales y administrar con mayor eficiencia sus actividades en los sectores de la agricultura, las microempresas y la agroindustria en pequeña escala. En 2007, el Proyecto de Desarrollo Sostenible de los Asentamientos Creados como Consecuencia de la Reforma Agraria en la Zona Semiárida de la Región del Nordeste (conocido localmente como Proyecto Dom Helder Câmara) fue elegido por votación como mejor proyecto de desarrollo rural. Entre otros logros, para el fin de 2007 el proyecto había permitido a 6 500 beneficiarios tener acceso a los préstamos concedidos por un programa de crédito público. Se impartió capacitación sobre actividades relacionadas con la agricultura a más de 700 jóvenes de ambos sexos, en colaboración con escuelas agrarias y asociaciones de agricultores locales, y 14 257 mujeres obtuvieron tarjetas de identidad gracias a una campaña de expedición de documentos.

organismos de ejecución es fundamental para asegurar un compromiso y apoyo constantes, sobre todo de los gobiernos. Dado que la ejecución de la mayoría de los proyectos que el FIDA financia corre a cargo de los ministerios de agricultura, mientras que la administración de la tierra corresponde a instituciones agrarias, es importante implantar mecanismos que favorezcan las consultas y la colaboración interministeriales. También resulta indispensable entablar asociaciones con ONG y organizaciones rurales, así como crear vínculos entre éstas, las organizaciones comunitarias y los grupos de promoción que actúan a niveles diferentes. Los mecanismos de planificación participativa de aprovechamiento de la tierra y de ordenación comunitaria resultan acertados para fomentar la autodeterminación y la sostenibilidad. Es muy importante que el apoyo a la seguridad de la tenencia esté integrado en otras actividades destinadas al desarrollo rural a favor de los pobres y a la reducción de la pobreza, tales como la mejora de los pastizales o de la ordenación de los sistemas agrarios comunitarios. En efecto, el fracaso de varias reformas agrarias se ha debido en gran medida a que los beneficiarios de dichas reformas recibieron sólo la tierra, sin más insumos o servicios que les permitieran cultivarla con provecho.

## F. Ventaja comparativa del FIDA

43. La ventaja comparativa del FIDA para abordar las cuestiones relacionadas con la tierra radica en su comprensión de los medios de vida agrícolas de las mujeres y hombres pobres del medio rural; en el enfoque centrado en las personas que aplica al desarrollo rural, y en su experiencia con medidas expresamente dirigidas a ofrecer respuestas pertinentes y eficaces a los retos con que se enfrenta la población pobre. Estas características constituyen un sólido fundamento para influir en las políticas e inversiones y lograr que éstas propicien un mayor acceso de la población pobre a la tierra y la seguridad de la tenencia. A este respecto, cabe destacar los siguientes puntos fuertes:

- El FIDA es, a la vez, una organización especializada de las Naciones Unidas y una institución financiera internacional. Los Estados Miembros aprueban sus marcos estratégicos, políticas y programas, y de ese modo se le confiere la legitimidad que el Fondo necesita para intervenir en asuntos políticamente delicados, como los relacionados con el acceso de la población pobre a la tierra.
- El gran sentido de apropiación de los programas apoyados por el FIDA de que han dado muestra los gobiernos nacionales.
- Las amplias asociaciones entabladas con instituciones internacionales de desarrollo tales como la FAO, el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) y el Banco Mundial, que son miembros de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, así como con otros bancos regionales de desarrollo.
- El gran hincapié que hace en la innovación y la ampliación de escala de las actividades, tal como se describe en la estrategia de innovación del FIDA.
- Un modo de entender las cuestiones relacionadas con la tierra que no es normativo, sino que está motivado por su comprensión de las realidades concretas con que se enfrenta la población rural pobre en situaciones y contextos específicos y diferentes.
- La sólida colaboración con organizaciones de agricultores y de productores rurales, pueblos indígenas y organizaciones de la sociedad civil que trabajan en los asuntos relacionados con la tierra, en especial por conducto del proceso del Foro Campesino, la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra y el Fondo de Apoyo a los Pueblos Indígenas.
- El hincapié que hace en el empoderamiento de las mujeres y los hombres de las zonas rurales mediante el desarrollo de sus habilidades, conocimientos y confianza en sí mismos, y el fortalecimiento de sus organizaciones a fin de reportar beneficios tangibles a sus miembros e influir en los procesos normativos que los conciernen.
- Su experiencia en cuanto a respaldar la descentralización y el desarrollo impulsado por la comunidad.
- Un enfoque integrado que promueve el acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia, así como un mayor aprovechamiento productivo y sostenible de la tierra y el acceso al crédito, la tecnología y los mercados.
- La capacidad para sostener, mediante sus programas y proyectos plurianuales, el compromiso a largo plazo necesario para tratar cuestiones relacionadas con la tierra de gran complejidad y alto contenido político.

### **III. Objetivos y principios rectores de la política**

44. Aunque la situación de la población pobre de las zonas rurales varía enormemente, existen algunos factores comunes que frenan su capacidad para ampliar los medios de vida, aumentar los ingresos y mejorar la seguridad alimentaria. Uno de los más importantes es la falta de acceso a la tierra; otro es la inseguridad de la tenencia. En el Marco Estratégico del FIDA se reconoce que el acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia son factores decisivos para la capacidad de la población pobre de salir de la pobreza. Por lo tanto, la labor del FIDA debe fundamentarse en la

comprensión de las leyes y sistemas nacionales sobre tenencia de la tierra y en el reconocimiento de la dinámica que siguen las cuestiones relativas a la tierra con que se enfrentan los diferentes grupos de población rural pobre en sus distintos contextos culturales, sociales, políticos y económicos (estrategias de vida agrícolas, no agrícolas y fuera de las explotaciones, vínculos entre las zonas rurales y urbanas, migraciones, etc.).

45. El objetivo de la presente política es mejorar la capacidad del FIDA para alcanzar el primer objetivo de su Marco Estratégico, a saber, promover el acceso equitativo de la población rural pobre a la tierra y mejorar la seguridad de la tenencia. Esto se llevará a cabo, en relación directa con las inversiones en el desarrollo sostenible a favor de los pobres, aumentando la productividad y los ingresos, reduciendo la vulnerabilidad, la inseguridad y la exclusión, y mejorando el aprovechamiento sostenible de la tierra y las posibilidades de lograr medios de vida mejores.
46. En la incorporación de las cuestiones relativas a la tierra en sus intervenciones e instrumentos operacionales (véase la sección IV), el Fondo se regirá por los principios que se enuncian a continuación:
  - **Alinear las iniciativas con las prioridades nacionales y respaldar las estrategias de reducción de la pobreza.** De conformidad con sus propios estatutos y la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda/el Programa de Acción de Accra, el FIDA se asegurará de que en todas sus intervenciones dirigidas a abordar el tema de la tierra se respetan las prioridades nacionales y dichas intervenciones se llevan a cabo a petición de los países miembros, y de acuerdo con éstos. En este contexto, el FIDA participará en los procesos nacionales en que se definen las políticas y las instituciones que tienen que ver con la tierra, como son las estrategias de lucha contra la pobreza o los enfoques sectoriales para la agricultura. En estos casos, el FIDA procurará fomentar una mayor capacidad para responder a las necesidades de la población rural pobre basándose en las pruebas acumuladas sobre el terreno. Al mismo tiempo, visto que los sistemas de tenencia de la tierra son propios de cada lugar, las cuestiones conexas deberán abordarse a nivel local. Las autoridades tradicionales y las organizaciones comunitarias locales pueden desempeñar un papel esencial para proporcionar información y establecer vínculos entre las instancias locales y las políticas y estrategias de desarrollo nacionales. El FIDA también respaldará las consultas con múltiples interesados, que son de vital importancia para poner en práctica políticas y programas integradores que favorezcan a la población pobre. Es fundamental tener en cuenta los vínculos existentes entre los distintos recursos basados en la tierra —terrenos agrícolas, pastizales, bosques, etc.— y las diferentes inquietudes de quienes dependen de ellos para obtener sus medios de vida.
  - **Observar en todo momento el “principio de no dañar”.** Hay toda una serie de intervenciones de desarrollo que realmente agregan valor a la tierra, en particular las que tienen que ver con la intensificación agrícola, como el riego o la producción agrícola basada en la tecnología, y las que se centran en la forestación o la ordenación de pastizales. En estas circunstancias existe el peligro de que la población rural, en especial las mujeres, salga perdiendo ante grupos más poderosos. Así pues, los proyectos en esas esferas deben concebirse de manera tal que “no dañen” los intereses de la población rural relativos a la tenencia de la tierra, especialmente en el caso de las mujeres, los pueblos indígenas y tribales y otros grupos de población vulnerables. Se deben prever en todo momento medidas prudentes

para evitar el acaparamiento por parte de las élites o el desplazamiento forzado de la población, y tratar de conciliar reivindicaciones contrapuestas. El FIDA debe saber percibir las situaciones de conflicto reales y posibles, especialmente las que pueden ocasionar sus propias intervenciones. Se elaborarán directrices operacionales e instrumentos de decisión que permitan al FIDA comprender el contexto en que realiza sus intervenciones y verificar de una manera eficiente, tanto durante el diseño como durante la ejecución, si hay posibilidades de que repercutan negativamente en el acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia de la población pobre en las zonas donde ejecuta sus proyectos. Es necesario elaborar estrategias de mitigación de conflictos y para ello hay que comprender cabalmente la complejidad inherente a dichas situaciones, especialmente las vinculadas a las actividades de los proyectos, y la necesidad de entablar un proceso integrador de diálogo y negociación. Un método eficaz de mitigación y solución de conflictos puede consistir en abordar la cuestión del acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia mediante actividades participativas de planificación del aprovechamiento y la ordenación de la tierra a nivel local.

- **Reconocer la diversidad y el carácter dinámico de las estructuras agrarias y los sistemas de tenencia vigentes.** Esta diversidad excluye la posibilidad de que una única fórmula normativa pueda encajar en todas las situaciones y requiere análisis específicos de cada contexto e intervenciones que reconozcan la pluralidad de las modalidades de acceso a la tierra y de control sobre ella, así como de las distintas maneras en que se pueden reclamar, asignar o reasignar, institucionalizar o reproducir esas modalidades de acceso y control. Es importante evaluar el papel que desempeñan las instituciones y los agentes para facilitar u obstaculizar el acceso de los hombres y las mujeres pobres del medio rural a la tierra. El FIDA reconoce que la promoción del acceso a la tierra y de la seguridad de la tenencia no es sinónimo de derechos de propiedad formales y que, por el contrario, es preciso comprender la manera en que unos sistemas de tenencia superpuestos, flexibles y pluralistas pueden funcionar juntos con eficacia.
- **Asignar un lugar central al empoderamiento de la población rural pobre y las organizaciones que la representan.** El empoderamiento de la población rural pobre y sus organizaciones es un requisito indispensable para mejorar de manera sostenible el acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia. El FIDA puede desempeñar un papel muy importante en el fomento de la autonomía, la integración y la capacidad técnica y negociadora de las organizaciones de pequeños agricultores y productores rurales, y crear espacios para emprender un proceso amplio de diálogo social y consulta sobre la formulación y la aplicación de políticas y programas.
- **Forjar asociaciones complementarias con agentes afines.** Las asociaciones complementarias, especialmente con los agentes gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil y los donantes clave, son decisivas para modificar las administraciones públicas ineficientes o que estén al servicio de los intereses de una élite de hacendados. Son asimismo determinantes para garantizar que cualquier reforma que actúe en beneficio de la población pobre y los cambios que acarree perduren después de que finalice la intervención del FIDA o el mandato de un determinado gobierno. La Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, que reúne a organizaciones

intergubernamentales y de la sociedad civil y facilita la interacción de éstas con los gobiernos, puede ser un instrumento altamente eficaz para el establecimiento de asociaciones.

- **Centrarse en las dimensiones de género de los derechos sobre la tierra.** Dado que las cuestiones relativas a la tenencia de la tierra están indisolublemente ligadas a las relaciones de género, para diseñar medidas focalizadas y eficaces es esencial realizar un análisis de las cuestiones de género. En la mayoría de los sistemas de tenencia las mujeres resultan particularmente vulnerables y desfavorecidas. Al consolidar sus derechos a la tierra se contribuirá no sólo a la igualdad de género sino también a la reducción de la pobreza, porque las mujeres tienen a su cargo la producción de subsistencia y el bienestar de los hogares. Con frecuencia es necesario adoptar medidas complementarias para dar a las mujeres la oportunidad de influir en las decisiones que atañen a sus derechos sobre la tierra.
- **Adherirse al principio del consentimiento libre, previo e informado.** Antes de respaldar cualquier intervención de desarrollo que pudiera repercutir en el acceso a la tierra y los derechos de uso de las comunidades, el FIDA se asegurará de que se haya solicitado su consentimiento libre, previo e informado mediante consultas de carácter integrador basadas en la exposición detallada de la finalidad y el alcance de las actividades planificadas y de sus consecuencias. Esto encierra especial importancia para la mayor parte de los pueblos indígenas, poblaciones tribales y minorías étnicas que poseen regímenes de tenencia de la tierra distintivos de sus culturas basados en derechos colectivos sobre tierras y territorios. Muchas veces el reconocimiento de esos regímenes y derechos es fragmentario, lo que conduce a su marginación social y política y a la apropiación de la tierra por parte de los poderosos. La aplicación de mecanismos que aseguren los derechos de los pueblos indígenas sobre la tierra es importante para que sobrevivan sus respectivas culturas y tengan posibilidades de mejorar sus medios de vida.<sup>29</sup>
- **Respaldar los servicios de producción y los vínculos con el mercado para maximizar los efectos positivos del acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia.** Aunque ampliar el acceso a la tierra y mejorar la seguridad de la tenencia son de vital importancia, no son los únicos elementos que determinan la reducción de la vulnerabilidad y la voluntad o capacidad de la población rural pobre de invertir en la ordenación sostenible de la tierra y en el incremento de la productividad. Reviste la misma importancia abordar los factores que obstaculizan el acceso a los servicios financieros y la información conexas, a los mercados y a los servicios de extensión agrícola, y el FIDA tiene el deber de adoptar medidas focalizadas que resulten adecuadas y pertinentes.

#### IV. Instrumentos operacionales

47. En esta sección se reseñan los principales instrumentos operacionales que el FIDA utilizará para abordar las cuestiones relativas a la tierra con las que se enfrentan sus grupos-objetivo.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Véase el Artículo 10 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas

<sup>30</sup> Para incorporar las cuestiones relativas a la tierra a sus instrumentos operacionales, el FIDA establecerá un vínculo, por un lado, entre su participación en esas cuestiones y el análisis y el SyE consiguientes y, por el otro, entre las diversas directrices (por ejemplo, las relativas a la elaboración de los COSOP) y los

48. El acceso a la tierra es un elemento fundamental de los medios de vida rurales en todo el mundo. Sin embargo, no constituye un problema en todas partes y, aun cuando lo es, el FIDA no siempre tiene la oportunidad de colaborar con el gobierno, la sociedad civil y los agricultores para solucionarlo.
49. El FIDA asigna periódicamente a los países una calificación en función de los resultados en el marco del sistema de asignación de recursos basado en los resultados (PBAS) y realiza evaluaciones de los resultados del sector rural.<sup>31</sup> Estas últimas incluyen un indicador sobre el acceso a la tierra. El Fondo adoptará todas las medidas que sean necesarias para velar por que las calificaciones dadas a ese indicador sean fidedignas y comparables entre distintos países y regiones, y por que se obtengan por medio de un proceso transparente que contemple la celebración de consultas con los asociados en los países.
50. Las inversiones financiadas por el FIDA en un país determinado se basan en la demanda y las oportunidades. En algunos países esas inversiones podrán incluir proyectos concebidos expresamente para promover la mejora del acceso a la tierra y de la seguridad de la tenencia, mientras que en otros no será así. Sea como sea, la aplicación de los principios rectores enumerados anteriormente, en especial el de "no dañar", requiere una comprensión cabal de la índole dinámica de las cuestiones relacionadas con la tierra en el país de que se trate, incluso cuando los proyectos no se centran específicamente en la tierra. Los esfuerzos que el FIDA realice para adquirir esa comprensión dependerán en parte de la calificación en función de los resultados que obtenga cada país en lo que respecta al indicador del acceso a la tierra, y dichos esfuerzos serán mayores en los países con una calificación baja. Siempre que sea posible, el FIDA aprovechará los análisis realizados por los asociados.
51. La decisión de si en la cartera del FIDA en un país habría que incluir o no proyectos y programas expresamente diseñados para abordar las cuestiones relacionadas con la tierra se tomará mediante los procesos normalizados de diseño de proyectos y elaboración de programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP), de conformidad con las prioridades que cada país determine y con sus estrategias de lucha contra la pobreza.

#### **A. Programas sobre oportunidades estratégicas nacionales basados en los resultados<sup>32</sup>**

52. En los países en los que las cuestiones del acceso a la tierra constituyen un obstáculo importante para la reducción de la pobreza rural, es decir, aquéllos que obtienen una calificación inferior a 3,5<sup>33</sup> en lo relativo al indicador del acceso a la tierra, el FIDA colaborará con los gobiernos y otros asociados para que la elaboración del COSOP incluya un análisis de las cuestiones relacionadas con la tierra. Ese análisis deberá concordarse con los gobiernos y, por norma general, podrá incluir un examen sistemático y con perspectiva de género de las políticas e instituciones que influyen en el

---

distintos mecanismos de mejora y garantía de la calidad e instrumentos de calificación (por ejemplo, la evaluación al término del diseño del programa o proyecto), los factores institucionales clave para el éxito y los indicadores de la eficacia en términos de desarrollo.

<sup>31</sup> "Estructura y aplicación de un sistema de asignación de recursos basado en los resultados en el FIDA" (documento EB 2003/79/R.2/Rev.1), anexo I, indicador B "Fomentar un acceso más equitativo a los recursos naturales productivos y la tecnología", i) Acceso a la tierra.

<sup>32</sup> El COSOP representa el instrumento mediante el que se articulan los programas del FIDA en los países, que comprenden un conjunto de intervenciones, congruentes y complementarias entre sí, que están destinadas a alcanzar los objetivos del Fondo y se ajustan a las prioridades, las políticas, las instituciones y los programas de reducción de la pobreza rural del gobierno interesado.

<sup>33</sup> En las evaluaciones realizadas en 2007, el 36% de los países prestatarios del FIDA obtuvieron una puntuación inferior a 3,5. Véase el anexo I, pág. 2 del documento EB 2007/92/R.46/Add.1.

acceso de la población pobre a la tierra y en la seguridad de la tenencia. En ese análisis habrá que determinar quién posee derechos sobre las tierras agrícolas y cuáles son esos derechos; se determinarán las leyes pertinentes y las instituciones encargadas de administrar y hacer cumplir esos derechos, y se evaluará de qué manera tales derechos e instituciones inciden concretamente en las estrategias de vida de los hombres y las mujeres pobres. También deberá tenerse en cuenta la relación entre la ordenación de las tierras agrícolas y la mitigación del cambio climático. Para ello habrá que analizar los vínculos entre la seguridad de la tenencia y la necesidad que tienen los usuarios de la tierra de modificar sus prácticas de ordenación de las tierras agrícolas.

53. Las cuestiones clave que se abordarán en esos análisis serán las siguientes:
- ¿Cuáles son las cuestiones más importantes relacionadas con el acceso a la tierra y la tenencia que afectan a la población rural pobre, especialmente en las zonas que tienen posibilidades de ser abarcadas por el programa del FIDA en el país?
  - ¿Cuál es la situación de las políticas y leyes agrarias en el país?
  - ¿Se abordan en las políticas y leyes agrarias las cuestiones del acceso a la tierra y la tenencia por parte de la población rural pobre y los grupos vulnerables? De no ser así, ¿a qué se debe? ¿Qué hay que hacer para que esas cuestiones se tengan en cuenta?
  - ¿Las políticas y leyes agrarias, especialmente los aspectos que las hacen favorables a los pobres, se aplican y se hacen cumplir?
  - ¿Qué dificultades salientes presenta la aplicación de las políticas y leyes agrarias?
54. Las respuestas a estas preguntas se basarán en procesos participativos y consultivos, para asegurarse de que reflejen las perspectivas de la sociedad civil y de la propia población pobre, por conducto de sus organizaciones. En la preparación de esos COSOP, el FIDA celebrará consultas con miembros de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra locales o que cuenten con representación local, así como con organizaciones de agricultores y productores rurales, de conformidad con las directrices para la elaboración de COSOP. Al colaborar con estos asociados, el FIDA reforzará su capacidad de definir las cuestiones clave relacionadas con la tenencia de la tierra a nivel nacional desde la perspectiva de la población rural pobre, y de integrarlas en sus programas y proyectos, así como en el diálogo sobre políticas y las iniciativas de promoción que lleve a cabo.
55. Los análisis de las cuestiones relacionadas con la tierra previstos en la preparación de los COSOP deberán incluir una evaluación de lo que se está haciendo respecto de la formulación y aplicación de políticas agrarias y de quién se encarga de ello. De este modo se contribuirá a aumentar el grado de armonización y complementariedad entre las diversas iniciativas de los donantes, a forjar asociaciones pertinentes y a mantener una interacción bien fundamentada con las autoridades públicas. En los países que hayan obtenido una baja calificación, los análisis relativos al acceso de la población rural pobre a la tierra y la seguridad de esa tenencia fundamentarán el diálogo con los gobiernos y otros interesados en el marco de la elaboración de los COSOP y, en particular, las decisiones de si intervenir o no en las cuestiones relacionadas con la tierra, bien a través del diálogo sobre políticas, del apoyo a la reforma agraria o de inversiones en la ordenación y el aprovechamiento de la tierra. Además, los resultados de esos análisis

serán de gran utilidad para realizar el seguimiento de los resultados del país en lo relativo al acceso de la población rural pobre a la tierra y para mejorar la fiabilidad del indicador correspondiente.

56. Al margen de los resultados del país en lo relativo al acceso a la tierra, se realizarán análisis parecidos cuando los programas en los países incluyan planes para realizar inversiones cuantiosas en materia de aprovechamiento de tierras en respuesta a la demanda del país en cuestión. En esos casos, los análisis se realizarán bien en la fase de elaboración del COSOP o bien en la de diseño del proyecto.<sup>34</sup>
57. El FIDA modifica periódicamente las directrices para la elaboración de los COSOP con objeto de reflejar en ellas las nuevas políticas, y de conformidad con las decisiones de la Junta Ejecutiva y otras decisiones de la dirección. Las directrices para la elaboración de los COSOP se modificarán con arreglo a la presente política.

## **B. Diálogo sobre políticas**

58. Cuando las cuestiones del acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia formen parte de la estrategia en el país, el FIDA identificará a los posibles asociados y aliados dentro del gobierno, entre los asociados en el desarrollo —en particular los que sean miembros de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra—, las organizaciones de agricultores y otras organizaciones de la sociedad civil, con el fin de entablar alianzas para promover las políticas y programas agrarios favorables a la población pobre.
59. Partiendo de esos programas en los países y de las enseñanzas que se extraigan de ellos, el FIDA participará en un diálogo sobre políticas basado en hechos concretos y en el que intervengan todas las instancias sociales, así como en debates normativos con múltiples interesados para que en el ámbito de los marcos normativos (como las estrategias de lucha contra la pobreza o los enfoques sectoriales) y reglamentarios nacionales se preste gran atención a los derechos sobre la tierra de la población rural pobre. El Fondo también aprovechará sus debates con los gobiernos en el contexto del PBAS y de las negociaciones sobre los préstamos para promover los intereses de las mujeres y los hombres pobres de las zonas rurales.
60. El FIDA colaborará asimismo con los gobiernos y sus asociados en el desarrollo con el fin de aumentar la capacidad de las instituciones públicas para formular y promover políticas y programas que beneficien a la población pobre. Trabajará con las autoridades locales y las organizaciones comunitarias y campesinas para dar a conocer mejor las políticas y leyes, así como los efectos que su aplicación (o falta de aplicación) surte sobre el terreno. En el marco de los programas en los países se consolidará la capacidad de los agentes locales para promover estas cuestiones ante altos funcionarios. Será imprescindible prestar apoyo a las organizaciones que representan los intereses de la población rural pobre para que puedan tomar parte en los procesos relacionados con las políticas agrarias.
61. El FIDA intervendrá en el diálogo sobre políticas en los planos transnacional, regional y mundial mediante su participación en foros en los que se traten las cuestiones relacionadas con la tierra y la reducción de la pobreza rural, así como en calidad de miembro de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra. En esas ocasiones su contribución también se basará en las experiencias sobre el terreno con el fin de llegar a una mayor comprensión mundial de cuál es la manera más eficaz de abordar esas cuestiones a nivel nacional. El FIDA respaldará la participación de las organizaciones de la

---

<sup>34</sup> De hecho, tales análisis ya se llevan a cabo en la mayoría de esos casos.

población pobre para que den su contribución a ese diálogo de alcancemundial, por ejemplo, facilitando el intercambio de conocimientos entre distintos países y regiones. Esas iniciativas en materia de políticas y promoción se financiarán mediante donaciones.

### **C. Diseño de proyectos, supervisión y apoyo a la ejecución, y seguimiento y evaluación**

62. Al margen de que el acceso a la tierra constituya por sí mismo una dimensión estratégica importante de los programas del FIDA en los países, siempre que las actividades de un proyecto puedan incidir en ese aspecto, o depender de él, el FIDA y sus asociados deberán tener un conocimiento lo suficientemente bueno de las cuestiones relacionadas con la tierra para asegurarse de que las intervenciones respeten el principio de “no dañar” y de que no se pierdan oportunidades para ampliar el acceso y mejorar la seguridad de la tenencia.
63. En esos casos, al diseñar el proyecto deberá tenerse en cuenta el marco reglamentario nacional relativo a la tierra, y habrá que realizar en la zona del proyecto un análisis de la tenencia de la tierra que no pierda de vista las cuestiones de género. Este último deberá formar parte integrante de los análisis de los medios de vida de los hogares que se realicen durante las fases de iniciación, formulación o evaluación *ex ante* y, de ser necesario, habrá que ahondar en él mediante estudios específicos en la fase de ejecución. La finalidad de ese análisis debería ser responder claramente a las cinco preguntas, relacionadas con la mitigación de las posibles consecuencias negativas<sup>35</sup> o con el fomento de nuevas oportunidades, que se enuncian a continuación:
- ¿Existe la posibilidad de que las disposiciones vigentes sobre tenencia de la tierra obstaculicen gravemente la ejecución de actividades fundamentales del proyecto o alienen a los grupos-objetivo del FIDA a no participar en las actividades? (Por ejemplo, ¿se beneficia el grupo-objetivo de la ordenación mejorada de un determinado recurso?; ¿pierden los grupos vulnerables sus derechos secundarios?)
  - ¿Pueden incidir negativamente las actividades del proyecto en el acceso de los grupos-objetivo directos o indirectos a la tierra? (Por ejemplo, ¿han dejado los pastores pobres de tener acceso al agua a raíz de la rehabilitación de un sistema de riego?; ¿perderán sus parcelas los miembros más vulnerables de las comunidades si aumenta el valor de la tierra?)
  - ¿Debe considerarse el fortalecimiento de la seguridad de la tenencia de la tierra una condición previa para que el proyecto pueda arrojar otros beneficios?
  - ¿Es posible que las disposiciones vigentes en materia de tenencia de la tierra perjudiquen la distribución prevista de los beneficios del proyecto? (Por ejemplo, ¿es la seguridad de la tenencia de la tierra una condición previa para poder recibir ciertos beneficios del proyecto, como la prestación de apoyo para la plantación de cultivos arbóreos o actividades agroforestales, medidas de conservación del suelo y el agua o actividades de control de la erosión, entre otras?)
  - ¿De qué manera se podría reforzar mediante el proyecto la seguridad de la tenencia de la tierra entre los grupos pobres y vulnerables?

<sup>35</sup> De este modo, el análisis de la tenencia de la tierra aportará elementos útiles para la evaluación global de los riesgos del proyecto, de conformidad con el correspondiente factor clave de éxito (5.1).

Todo esto ya se cuenta entre las buenas prácticas aplicadas en el diseño de los proyectos del FIDA y, gracias a la aplicación de la presente política, se convertirá en una práctica estándar. La próxima vez que se revisen, las directrices para el diseño de proyectos y sobre mejora y garantía de la calidad se modificarán con arreglo a la presente política.

64. La financiación mediante donaciones puede contribuir notablemente a aumentar la capacidad nacional para diseñar proyectos que aborden los derechos a la tierra de las mujeres y hombres pobres del medio rural. Las donaciones podrían destinarse a lo siguiente: i) generar conocimientos sobre la situación de la tenencia de la tierra que sirvan de base para el diseño de proyectos; ii) prestar apoyo a la ejecución de determinados componentes de los proyectos; iii) financiar actividades piloto, y iv) respaldar directamente el programa y las actividades de las organizaciones comunitarias y de agricultores, así como de otras organizaciones de la sociedad civil.
65. La relación que se crea entre la tenencia de la tierra y las actividades de los proyectos conlleva varios riesgos potenciales: el impacto de la situación de la tenencia de la tierra en la distribución de los beneficios de un proyecto; el impacto de las actividades de un proyecto en la tenencia de la tierra, y la resistencia que pueden oponer los intereses creados a cualquier cambio en la tenencia de la tierra implícito en la ejecución de un proyecto. Esos riesgos imponen una vigilancia continua y una supervisión, seguimiento y apoyo a la ejecución minuciosos, elementos que también son necesarios para determinar los cambios en las políticas y la administración de la tierra y evaluar las consecuencias de dichos cambios en los proyectos y programas en curso, ya que en algunos casos podrían poner en tela de juicio los supuestos en que se había basado el diseño original de los proyectos.
66. Por medio de las actividades de supervisión y SyE, el FIDA evaluará los riesgos y los cambios junto con los receptores y los encargados de la ejecución, y determinará si se precisa apoyo a la ejecución y de qué tipo ha de ser (apoyo técnico, diálogo sobre políticas, ensayo y experimentación de nuevos enfoques o ajuste del diseño del programa o proyecto). En los informes de supervisión o en las revisiones a mitad de período se identificarán los nuevos problemas relacionados con la tierra de manera que se puedan introducir ajustes y tomar las medidas correctivas que hagan falta. Esos conocimientos cimentarán a partir de entonces el diseño de los proyectos, así como la labor de mejora y garantía de la calidad. Como consecuencia de una mayor presencia sobre el terreno y de la constitución de equipos de gestión de los programas en los países, el FIDA reforzará su capacidad para seguir y evaluar la eficacia de las actividades de promoción del acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia. Las conclusiones a que se llegue se incluirán en el informe del FIDA sobre su eficacia en términos de desarrollo (RIDE), a través del cual se informará periódicamente de la eficacia del FIDA en asegurar y mejorar el acceso a la tierra.

## **D. Asociaciones**

67. Por lo que se refiere a su intervención en las cuestiones relacionadas con la tierra, el FIDA mantiene asociaciones con varios interesados en los planos local, nacional, regional e internacional, desde gobiernos hasta organizaciones de la sociedad civil, pasando por instituciones de desarrollo internacionales y regionales como los bancos de desarrollo y los organismos de las Naciones Unidas, especialmente el Banco Mundial y la FAO, instituciones de investigación, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. La colaboración con estos interlocutores puede abarcar los siguientes temas: la evaluación de políticas y el intercambio de experiencias y mejores prácticas; la participación colectiva en el diálogo sobre políticas en los países y el apoyo a los procesos de reforma agraria; la elaboración de programas conjuntos, y la promoción del programa de reforma agraria a nivel internacional.
68. Al ser miembro de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, que comprende organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales, como el Banco Mundial, la FAO y el Programa Mundial de Alimentos, el FIDA dispone de un medio eficaz para facilitar el establecimiento de asociaciones de múltiples interesados con el fin de extraer enseñanzas y actuar conjuntamente en campañas de promoción y en el diálogo sobre políticas, y colaborar en la programación en los países, especialmente en la aplicación de enfoques innovadores y eficaces que puedan reproducirse o ampliarse en mayor escala. El Foro Campesino es otro mecanismo por medio del cual el FIDA puede promover las asociaciones de múltiples interesados y el diálogo social tendientes a propiciar reformas a favor de la población pobre, así como la adopción de enfoques más eficaces y útiles para resolver los problemas relacionados con la tierra con que se enfrentan los pobres del medio rural.
69. El FIDA colaborará estrechamente con la FAO para realizar el seguimiento de la CIRADR y de la declaración y el plan de acción emanados de esa conferencia, incluida la realización de programas específicos a nivel nacional. También trabajará en asociación con la FAO para promover las iniciativas regionales de múltiples interesados, como la emprendida por la CUA con el objetivo de elaborar unas directrices y un marco panafricano para la reforma agraria y de la tierra. También es posible emprender intervenciones conjuntas de carácter proactivo en cuestiones relativas a la tierra en el ámbito de la reforma de las Naciones Unidas y de la aplicación de la iniciativa "Unidos en la acción" en los países piloto.
70. Las asociaciones con instituciones de investigación tales como el IFPRI y otras instituciones que reciben apoyo del Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional pueden contribuir a realizar investigaciones científicas y normativas avanzadas sobre cuestiones relacionadas con la tierra, a las que el FIDA podría aportar datos concretos sobre sus proyectos y los de sus asociados. También se procurará colaborar activamente con instituciones nacionales de investigación con el objetivo de crear capacidades permanentes en los países y comprender mejor los contextos nacionales.

## **E. Conocimientos, aprendizaje e innovación**

71. Para afrontar las cuestiones relacionadas con la tierra se precisan competencias técnicas, aptitudes y flexibilidad específicas. La promoción de un acceso seguro a la tierra y la seguridad de la tenencia supone un proceso de aprendizaje ininterrumpido. A fin de intervenir en las cuestiones relacionadas con la tierra de manera más sistemática, el FIDA enriquecerá sus conocimientos y aprendizaje en esta materia sacando partido de sus

estrategias de gestión de los conocimientos y de innovación. Utilizará y ampliará los instrumentos de gestión de los conocimientos de que dispone, como los grupos temáticos y las comunidades de prácticas, para hacer un balance de las políticas y prácticas de otros agentes. Además, documentará sus propias experiencias y pondrá la información pertinente al alcance de sus asociados, facilitando de ese modo el intercambio de conocimientos entre proyectos, países y regiones. En el marco de su estrategia de innovación y gracias a la red dedicada a ese tema, también buscará nuevas soluciones para los problemas en materia de tenencia de la tierra con que se enfrenta la población rural pobre, y promoverá soluciones ya experimentadas, especialmente las innovaciones surgidas de la propia población pobre. Trabjará con las organizaciones comunitarias para conocer las dinámicas locales y saber lo que realmente funciona sobre el terreno, y con las organizaciones nacionales para comprender mejor el entorno normativo respectivo y saber cuáles son las instituciones que influyen en el acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia. El hecho de que el FIDA sea miembro de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra y de que participe en el proceso del Foro Campesino ofrece grandes posibilidades de hallar innovaciones eficaces. Las donaciones, como se ha señalado anteriormente, son un instrumento flexible para generar conocimientos y detectar innovaciones y mejores prácticas, en particular cuando se utilizan en apoyo de la ejecución de proyectos y para establecer asociaciones de investigación tanto con organismos nacionales interesados que posean una vasta experiencia en materia de ejecución como con centros de excelencia. Todos los conocimientos que se adquieran se aplicarán en la elaboración de los COSOP y el diseño de proyectos.

72. Como ya se ha dicho, en el marco del PBAS el FIDA ya está realizando el seguimiento de un conjunto de indicadores del desempeño para evaluar los resultados de los países en la tarea de garantizar que la población pobre tenga acceso a la tierra y disfrute de la seguridad de su tenencia. El FIDA revisará esos indicadores junto a determinados asociados clave, especialmente miembros de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, con el objetivo de mejorar la metodología y garantizar su alineación con la presente política. A medida que vaya perfeccionando las evaluaciones, el Fondo se pondrá en contacto con sus asociados de la Coalición para contribuir a la creación de una base de datos mundial sobre el acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia en beneficio de la población pobre, en la que se preste especial atención a los derechos de las mujeres, los pueblos indígenas, los pastores y otros grupos vulnerables.
73. En el informe sobre la eficacia del FIDA en términos de desarrollo se dará cuenta periódicamente de los resultados y efectos de todos los instrumentos operacionales mencionados más arriba.

## V. Medidas de atenuación de riesgos

74. Al ocuparse de las cuestiones relacionadas con la tierra que atañen a la población rural pobre, el FIDA se enfrenta a riesgos que deben tenerse en cuenta y abordarse con medidas de atenuación adecuadas. Algunos de esos riesgos son los siguientes:
  - **Aspectos delicados desde el punto de vista político.** Ocuparse de las cuestiones relacionadas con la tierra suele ser políticamente delicado y, si estos temas no se preparan minuciosamente, puede requerir más tiempo, una supervisión y apoyo a la ejecución mayores o cambios y medidas correctivas. Una manera de atenuar este riesgo consiste en realizar una inversión inicial (de pequeña cuantía) para abordar las cuestiones

del acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia mediante procesos de planificación participativa. También se pueden emprender actividades piloto y experimentales financiándolas mediante donaciones, con el fin de determinar los enfoques más pertinentes y eficaces que en un segundo momento podrían ampliarse en el marco de los programas en los países. Los conocimientos que se deriven de las actividades piloto y experimentales se incorporarán en los sistemas del FIDA de mejora y garantía de la calidad y orientarán la labor de los equipos de diseño y supervisión. El mecanismo flexible de financiación también podría resultar eficaz para gestionar los riesgos.

- **Limitaciones en la capacidad del personal.** La mejora del acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia puede ser un objetivo muy difícil de conseguir y será preciso fortalecer la capacidad del personal del FIDA para que logre realizar esa tarea. La capacitación y sensibilización de los funcionarios y la dedicación y capacidad de liderazgo del personal directivo superior son elementos necesarios para evitar el riesgo de que se produzca un déficit de capacidad. Otra manera de crear capacidad consistirá en utilizar con eficacia a consultores cuyas competencias profesionales abarquen conocimientos y experiencia en materia de cuestiones agrarias, y en seleccionar, cuando se precisen, oficiales de enlace sobre el terreno, equipos de gestión y supervisión de proyectos, asesores técnicos y otros funcionarios operacionales en la Sede que posean cualificaciones parecidas. Además, mediante el establecimiento de asociaciones con centros de excelencia y organizaciones que compartan el mismo interés y compromiso respecto del tema de la tenencia de la tierra en favor de los pobres se contribuirá a reforzar la capacidad del Fondo para ocuparse de las cuestiones relacionadas con el acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia.

## VI. Recursos humanos y consecuencias financieras

75. Con el fin de aplicar cabalmente los principios de actuación que se acaban de exponer e incorporar las cuestiones relacionadas con la tierra a las operaciones del FIDA habrá que centrarse en la creación de capacidad dentro del propio FIDA. Ello podría suponer: a) la capacitación del personal; b) la contratación de especialistas en las divisiones regionales del Departamento de Administración de Programas, y c) la contratación de uno o varios asesores técnicos especializados en las distintas regiones, dentro de los límites presupuestarios generales.
76. Los análisis que se realicen en el marco de la preparación de los COSOP relativos a los países en los que se registran resultados poco satisfactorios y a aquéllos en los que el FIDA intervendrá en mayor medida en las cuestiones relacionadas con la tierra se basarán principalmente en: las leyes, estudios, encuestas y datos recabados a nivel nacional; los conocimientos y competencias de los asociados en el desarrollo que trabajan en las cuestiones relacionadas con la tierra en un determinado país, como son la FAO, el Banco Mundial y otros donantes; las consultas con los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil, en particular los miembros de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra a nivel de los países y, por encima de todo, con las organizaciones de agricultores y productores rurales. Análogamente, el diseño y la ejecución de los proyectos se basarán en la labor y los conocimientos de los asociados que trabajen a ese nivel. Se calcula que los costos adicionales que supondrá

realizar esos análisis y consultas en la fase de preparación de los COSOP serán de USD 20 000 a USD 25 000 por COSOP teniendo en cuenta tres o cuatro COSOP al año, lo que supone una cuantía total que no supera los USD 100 000 al año.

## **VII. Divulgación de la política**

77. Se organizará un taller en la Sede del FIDA para garantizar la comprensión cabal de la política en toda la institución. Se preparará un folleto en el que se resumirán los principios rectores, las consecuencias operacionales y las directrices correspondientes, y se distribuirá a todo el personal del FIDA, los consultores y asociados principales, como los gobiernos y las instituciones cooperantes. Para conseguir una amplia distribución, la política y las directrices operacionales e instrumentos de decisión consiguientes se publicarán en Internet. A fin de dar una gran difusión a la política se utilizarán el proceso del Foro Campesino, la adhesión del FIDA a la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, los equipos de gestión de los programas en los países y las estructuras con que cuenta la presencia del Fondo en los países. De modo parecido, los actos organizados a nivel regional y nacional, tales como talleres regionales de ejecución o talleres de puesta en marcha, brindarán otras oportunidades para dar a conocer la política.

## Referencias a la tierra en el *Marco Estratégico del FIDA (2007-2010)*

1. La situación de la población pobre de las zonas rurales y de la agricultura en pequeña escala varía enormemente en función del grado de desarrollo económico de los países, las condiciones agroecológicas y los sistemas de producción, las consecuencias de pertenecer a uno u otro sexo y las características socioeconómicas. Sin embargo, hay un número reducido de factores comunes que limitan la capacidad de esas personas de aumentar sus ingresos y mejorar su seguridad alimentaria. Los objetivos estratégicos del FIDA se centran en esos factores.
2. El primer objetivo estratégico consiste en garantizar que, en el plano nacional, los hombres y las mujeres pobres de las zonas rurales tengan un acceso más amplio y sostenible a los recursos naturales (tierras y agua), cuya ordenación podrán asumir de una manera eficaz y sostenible, y dispongan de los conocimientos prácticos y la capacidad de organización que necesitan para aprovecharlos.
3. El FIDA mejorará el acceso de la población pobre de las zonas rurales a los recursos naturales productivos, la seguridad en su utilización y la tenencia de dichos recursos, así como sus prácticas de ordenación y conservación.
4. Para la población rural pobre, la falta de acceso a los recursos —tierras agrícolas para la producción de cultivos, agua para riego y recursos de propiedad común como bosques, pastizales o caladeros— es uno de los rasgos más característicos de la pobreza rural. El acceso depende no sólo de la cantidad limitada de recursos disponibles, sino también de su distribución y de las normas que rigen su utilización. Estas disposiciones sobre la gobernanza o la tenencia de los recursos, y el grado de seguridad que proporcionan, revisten una importancia fundamental. Determinan, por ejemplo, la parte de la cosecha que el arrendatario debe entregar al propietario o el período del año en que los pescadores pueden pescar o los pastores pueden llevar a pastar a sus animales, o bien cuáles son los derechos sobre la tierra de una mujer cuyo marido ha muerto de VIH/SIDA. En un contexto de aumento de la densidad demográfica, resquebrajamiento de los sistemas tradicionales de gobernanza de los recursos naturales y surgimiento de nuevos sistemas de gobernanza que responden a intereses comerciales y no reconocen suficientemente los “derechos secundarios” al uso de la tierra, se generan conflictos interminables en relación con el acceso a los recursos. En la mayoría de los casos, los que pierden son los más pobres; los pueblos indígenas resultan particularmente vulnerables a este respecto.
5. Existe una vinculación estrecha entre los medios de acceder a los recursos naturales y retenerlos y sus modalidades de ordenación. Cuanto mejor se definen y aseguran los derechos de tenencia o uso de esos recursos, más sostenible es su ordenación. Sin embargo, la lucha contra la degradación de la tierra o la explotación sostenible de los pastizales o los caladeros también guarda relación con el mejoramiento de las tecnologías y prácticas de ordenación y conservación. El objetivo consiste en dar a los agricultores, pastores y pescadores —muchos de ellos pertenecientes a pueblos indígenas— la oportunidad de crear organizaciones que puedan llevar a cabo una ordenación eficaz de los recursos y generar flujos de ingresos que aseguren un uso sostenible de los recursos.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> FIDA (2007): *Marco Estratégico (2007-2010)*, pág. 21.

## Sistemas de tenencia de la tierra: términos y definiciones<sup>1</sup>

### A. Tenencia de la tierra

1. Por "tenencia de la tierra" se entiende las normas, autoridades, instituciones, derechos y reglamentos que rigen el acceso a la tierra y a los recursos conexos, así como el control sobre ellos. La expresión define las normas y derechos a los que están sujetos la apropiación, el cultivo y la utilización de los recursos naturales en un espacio de tierra o parcela determinados. Regula cuáles son los recursos que pueden aprovecharse, quién puede hacerlo, con qué finalidad, por cuánto tiempo y bajo qué condiciones. En rigor, no se trata de la propiedad sobre la tierra en sí misma, sino de los derechos y deberes que ésta supone.
2. El sistema de tenencia de la tierra consta de normas, autoridades, instituciones y derechos. La administración de tierras (mapas, títulos, registros, etc.) es sólo una parte de los sistemas de tenencia de la tierra.
3. Los sistemas de tenencia de la tierra son muy complejos. Los entornos nacionales y locales están constituidos por una multitud de normas, leyes, costumbres, tradiciones, percepciones y reglamentos superpuestos (y en ocasiones contradictorios) que rigen la manera en que la población puede utilizar, controlar y transferir las tierras. Ello incide de forma considerable en el análisis de las cuestiones relativas a la tenencia de la tierra y su importancia para la reducción de la pobreza. En muchos casos, por ejemplo, diferentes personas describirían la situación relativa a la tenencia de la tierra de una parcela específica de formas muy distintas.

### B. Seguridad de la tenencia de la tierra

4. Por "seguridad de la tenencia de la tierra" se entiende la capacidad de la población para controlar y gestionar una parcela de tierra, es decir, para aprovecharla y disponer de sus productos, así como para realizar distintas transacciones, por ejemplo, transferencias. La seguridad de la tenencia de la tierra presenta, fundamentalmente, las tres características siguientes:
  - Duración: ¿cuánto durarán los derechos sobre la tierra?
  - Protección: ¿se protegerán los derechos sobre la tierra si se ponen en entredicho o en peligro?
  - Solidez: ¿pueden los titulares de los derechos sobre la tierra utilizar esos derechos y disponer libremente de ellos sin injerencia de terceros?

### C. Acceso a la tierra

5. Por "acceso a la tierra" se entiende la "capacidad de usar la tierra"<sup>2</sup> y otros recursos naturales, de controlar los recursos y de transferir los derechos sobre la tierra, y aprovechar otras posibilidades.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> El presente anexo se basa en gran medida en el balance realizado por el FIDA y en el documento "Orientaciones de la UE para apoyar los procesos de elaboración y reforma de la política agraria en los países en desarrollo", COM (2004) 686 final, Bruselas.

<sup>2</sup> Bruce, J.: "Conceptos sobre tenencia de la tierra", *Tenure Brief*, N.º 1, Universidad de Wisconsin, agosto de 2000.

<sup>3</sup> FAO (2002): "Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural", *Estudios sobre tenencia de la tierra*, N.º 3.

6. Hay tres aspectos principales que inciden en la mejora del acceso a la tierra: i) el fortalecimiento de la seguridad de la tenencia de la tierra y los derechos sobre ella; ii) el aumento de la cantidad de tierra a la que se puede acceder, y iii) la mayor productividad de la tierra. En lugar de aumentar el acceso a la tierra para la agricultura, en algunos casos puede preferirse fomentar las actividades no agrícolas y la urbanización.

#### **D. Derechos sobre la tierra**

7. Existen tres derechos principales vinculados con la dimensión espacial de la tierra, a saber: derechos de utilización, derechos de control y derechos de transferencia. Los derechos de utilización se refieren al derecho a utilizar las tierras para el cultivo, el derecho de paso, el de pastoreo y la utilización de los productos naturales y forestales. Los derechos de control se refieren al derecho a adoptar decisiones sobre el uso al que deberán destinarse las tierras y el modo en que deberán asignarse los beneficios. Los derechos de transferencia se refieren al derecho a vender o hipotecar la tierra, transferirla a otros, transmitirla mediante herencia y reasignar sus derechos de utilización y control.
8. Estos diferentes tipos de derechos muchas veces se superponen, creando así un cúmulo de derechos relacionados con una pluralidad y diversidad de relaciones sociales entre las personas, y a distintos niveles, por ejemplo, dentro del propio hogar (mujeres, hombres y jóvenes), entre distintas clases sociales (propietarios, campesinos, agricultores y trabajadores agrícolas), en aldeas, comunidades, países (pueblos indígenas), e incluso en un ámbito multinacional (pastos transfronterizos y de varios estados).

#### **E. Tipos de intervenciones relacionadas con la reforma agraria<sup>4</sup>**

9. Los controles y las prohibiciones impuestos por vía legal constituyen una intervención directa del Estado en el mercado de tierras. Por ejemplo: las nacionalizaciones y colectivizaciones; las políticas de devolución y redistribución que implican expropiación de tierras (con o sin indemnización), la expropiación de partes de explotaciones agrícolas que superan cierto tamaño; la expropiación de parcelas insuficientemente utilizadas o que pertenecen a propietarios ausentes o extranjeros, y las políticas de redistribución aplazada o esporádica en virtud de leyes sobre derechos estatales (derechos sucesorios) e impuestos territoriales.
10. Los alicientes o "incentivos asistidos por el mercado" son ofrecidos por el Estado por motivos sociales y económicos, y se dirigen a la creación de nuevos derechos de propiedad o a la modificación de estructuras de propiedad ya existentes. Por ejemplo: la privatización de granjas agrícolas y colectivas; la redistribución de tierras de propiedad estatal; los gastos del Estado en relación con la recuperación de tierras; su mejoramiento y su posterior distribución como propiedad privada; las donaciones directas del Estado o ventajas fiscales para adquirir una propiedad privada o mejorarla; los créditos patrocinados por el Estado que se conceden a particulares por medio de bancos hipotecarios agrícolas o a agricultores afectados por la reforma agraria por medio de cooperativas agrícolas; la prestación de apoyo (reglamentario o no) a las instituciones para administrar la adquisición de tierras necesaria, y la redistribución a los agricultores afectados por la reforma agraria.

---

<sup>4</sup> Adams, M. (2000): *Breaking Ground: Development Aid for Land Reform* (Una iniciativa innovadora: la ayuda al desarrollo en favor de la reforma agraria), Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar (Reino Unido).

## Normas de otras instituciones<sup>1</sup>

1. En este anexo se ofrece una sinopsis de las normas de otros organismos internacionales de ayuda al desarrollo sobre 12 cuestiones relacionadas con la tierra. Se han examinado los siguientes documentos institucionales.

<i>Institución</i>	<i>Título del documento</i>	<i>Fecha</i>
Organismo Australiano de Ayuda Internacional (AusAID)	<i>Income Generation for the Rural Poor: The Australian aid program's rural development strategy</i> (La generación de ingresos para los pobres de las zonas rurales: estrategia de desarrollo rural del AusAID)	2000
Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA)	<i>Importance of Urban and Rural Land Policy for Poverty Reduction</i> (Importancia de la política agraria, urbana y rural para la reducción de la pobreza) (borrador)	2003
Ministerio para el Desarrollo Internacional del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (DFID)	<i>Better livelihoods for poor people: The role of land Policy</i> (Medios de subsistencia mejores para la población pobre: la función de la política agraria)	2002
Unión Europea	<i>Land Policy Guidelines</i> (Orientaciones en materia de política agraria)	2004
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)	<i>Access to Land, Food Security and Poverty Alleviation: FAO's Interventions during the Past Decade</i> (Acceso a la tierra, seguridad alimentaria y reducción de la pobreza: intervenciones de la FAO en el último decenio)	2006
Organismo Alemán para la Cooperación Técnica (GTZ)	<i>Land Tenure in Development Cooperation</i> (Tenencia de la tierra en la cooperación para el desarrollo) (resumen operativo)	1998
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	<i>Rural Poverty Reduction Strategy Paper: Strategy for Agricultural Development in Latin America and the Caribbean</i> (Documento de estrategia de lucha contra la pobreza rural: Estrategia de desarrollo agrícola en América Latina y el Caribe)	1998 1999
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)	Directrices del FIDA para la incorporación de las cuestiones relativas a la tenencia de la tierra en las actividades apoyadas por el FIDA – División de África Oriental y Meridional	2004
Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra	Hacia una Plataforma Común para el Acceso a la Tierra	2002
Ministerio de Asuntos Exteriores – Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo (Francia)	<i>Land Tenure Issues in West African Rural Development</i> (Cuestiones relacionadas con la tenencia de la tierra en el desarrollo rural de África occidental)	2000
Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Asdi)	<i>Natural Resource Tenure</i> (Tenencia de los recursos naturales)	2007
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Combatir la pobreza y mejorar al mismo tiempo el medio ambiente (Iniciativa sobre la Pobreza y el Medio Ambiente)	1999
Comisión Económica para África de las Naciones Unidas	<i>Land Tenure Systems and Sustainable Development in Southern Africa</i> (Sistemas de tenencia de la tierra y desarrollo sostenible en África meridional)	2003
Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas	<i>Social and Economic Benefits of Good Land Administration</i> (Ventajas sociales y económicas de una buena administración de la tierra)	2005
Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat)	<i>Urban Land for All</i> (Tierras urbanas para todos)	2004
Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)	<i>Nature, Wealth and Power: Emerging Practice for Revitalizing Rural Africa</i> (Naturaleza, riqueza y poder: nuevas prácticas para revitalizar el África rural)	2002
Banco Mundial	Políticas agrarias para el crecimiento y la reducción de la pobreza (resumen operativo)	2002

<sup>1</sup> El presente anexo se basa en un documento preparado inicialmente por la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra juntamente con el Programa del Sistema sobre Acción Colectiva y Derechos de Propiedad (CAPRI) y la Iniciativa mundial del PNUD sobre las zonas áridas, para ser examinado en el taller de expertos sobre tenencia de la tierra en relación con el desarrollo de las zonas áridas celebrado en Nairobi (Kenya), del 28 de febrero al 2 de marzo de 2005. Tal documento fue posteriormente revisado y ampliado con miras a su examen en el taller sobre la tierra y los derechos de propiedad en el marco del desarrollo de África, celebrado en Nairobi (Kenya) del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2005.

**A. La reforma de la política agraria**

2. Para casi todos los organismos, la redistribución de los derechos sobre la tierra o el acceso a ésta es un componente fundamental de la reforma agraria. Sin embargo, cuando se analiza la reforma agraria de manera más detallada se determinan varios instrumentos de política, entre los que figura, aunque no en forma exclusiva, la redistribución.
3. Existe un amplio consenso entre las instituciones examinadas en cuanto a que las medidas relacionadas con la reforma agraria deben complementarse con servicios de apoyo —como acceso a créditos y servicios financieros, acceso a los mercados, infraestructura, etc.— de modo que los hogares pobres puedan beneficiarse de ellas. Las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil son elementos importantes en la prestación de tales servicios.

**B. Formalidad y seguridad de la tenencia**

4. Hay varias maneras de entender lo que se define como “seguridad” de la tenencia de la tierra. En este contexto, si bien casi todos los organismos reconocen que los sistemas de tenencia consuetudinarios pueden reportar beneficios a las personas que viven en ellos, y que éstas pueden considerarlos legítimos, adoptan distintas posturas de política respecto de los sistemas de tenencia reglamentarios y consuetudinarios cuando ambos coexisten.
5. En las directrices del FIDA y la Asdi se observa que los sistemas de tenencia consuetudinarios son flexibles y están modificándose continuamente. Esta flexibilidad puede o no beneficiar a los hombres y mujeres pobres. Además, varios organismos señalan que el sistema de tenencia consuetudinario es propio de un lugar y una cultura específicos, y que su naturaleza local influirá en la posibilidad de adaptarse o adoptarlo, y en la manera en ello sucederá (PNUD, USAID). El BID es el único organismo que hace referencia exclusivamente al marco jurídico como fuente de seguridad de la tenencia de la tierra.

**C. Tenencia comunal y sistemas de propiedad común**

6. Existe cierto acuerdo en cuanto a que el acceso a los recursos de propiedad común es una cuestión fundamental para los hogares pobres, ya que éstos dependen en gran medida de estos recursos para su subsistencia (CIDA, Unión Europea, FAO, FIDA, Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, Asdi). Además, la administración de la propiedad común guarda una estrecha relación con las cuestiones relativas a la conservación del medio ambiente (Asdi, USAID).
7. En las directrices de política de la Unión Europea se señala que la propiedad común permite actuar con eficiencia y al mismo tiempo equilibrar otras prioridades, como el acceso equitativo a los recursos y la protección del medio ambiente, en ellas también se indica que los pastizales semiáridos pueden administrarse de manera más eficiente en régimen de propiedad común. Por otro lado, el Banco Mundial indica la tendencia a pasar de la propiedad común a los derechos privados, debido a los beneficios individuales que pueden derivarse del desarrollo económico.

**D. Acceso seguro de las mujeres a la tierra**

8. La mayor parte de los organismos reconoce la importancia del acceso de las mujeres a la tierra tanto para garantizar la igualdad de derechos básicos, como para reducir la pobreza y asegurar la seguridad alimentaria de los hogares (AusAID, DFID, Unión Europea, FIDA, Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, Asdi, Comisión Económica para África de las Naciones Unidas, ONU-Hábitat, Banco Mundial).

9. Se reconoce que si bien los derechos de las mujeres sobre la tierra están ahora más protegidos por las legislaciones nacionales, la discriminación contra ellas procede tanto del Estado (por ejemplo, a raíz de procesos administrativos) como de los sistemas consuetudinarios (CIDA, DFID, Unión Europea, FAO, Asdi, Comisión Económica para África de las Naciones Unidas, Banco Mundial). Esto recalca la importancia de determinar si las mujeres disfrutaban de los mismos derechos a la tierra, la propiedad y los recursos naturales en la práctica, en vez de limitarse a considerarlos derivados del derecho estatutario (ONU-Hábitat). Dado que la igualdad de género puede atentar contra estructuras de poder profundamente arraigadas, la reforma jurídica debe ir acompañada de campañas de sensibilización y fomento de la capacidad, así como de un mayor acceso a servicios jurídicos (Asdi).

#### **E. Concesión de títulos de propiedad sobre la tierra y administración de tierras**

10. Muchos organismos reconocen el problema que plantea partir de los derechos vigentes —que suelen ser de carácter consuetudinario— a la hora de adoptar iniciativas relacionadas con la concesión de títulos de propiedad y la administración de las tierras (CIDA, Unión Europea, Asdi). La Unión Europea, en concreto, considera que la concesión de títulos de propiedad sobre la tierra no es necesaria ni suficiente para garantizar la seguridad de la tenencia de la tierra o incrementar la productividad económica. Por su parte, el ONU-Hábitat señala que, en la práctica, los títulos no se han traducido necesariamente en un aumento del acceso al crédito ni han evitado la aparición de nuevos asentamientos informales. Otros organismos observan que los programas de concesión de títulos de propiedad sobre la tierra deben aplicarse cuando sea realmente necesario —con toda probabilidad si la densidad demográfica es elevada y las transacciones de tierras van en aumento—, no como medios para estimular los mercados de tierras rurales.
11. Un buen número de organismos señala varias dificultades que presenta la ejecución —acceso a la información y a la asistencia jurídica, costos de los servicios, capacidad de resolución de conflictos y accesibilidad de las mujeres y los hogares rurales— y determina varias cuestiones estratégicas sobre cómo se puede organizar la administración de tierras para beneficiar concretamente a los hogares pobres (CIDA, DFID, Unión Europea, GTZ, FIDA, Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, ONU-Hábitat, USAID, Banco Mundial).

#### **F. Mercados de tierras (ventas y arrendamientos)**

12. La opinión unánime es que los mercados de ventas sin intermediarios no ayudan a los hogares pobres y sin tierras a acceder a éstas (CIDA, DFID, Unión Europea, GTZ, Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, Banco Mundial). Los hogares pobres se enfrentan a numerosos obstáculos para poder participar en los mercados de ventas, por ejemplo, el acceso a la información y la falta de una posición dominante en el mercado y de acceso a créditos, lo que reduce la equidad y la eficiencia de dichos mercados. Cuando empiezan a realizarse transacciones de terrenos cabe también la posibilidad de que se produzca cierta especulación con la tierra (Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia).

13. En cambio, los mercados de arrendamientos se consideran más viables desde el punto de vista político, y con mayor potencial para beneficiar a las familias pobres y sin tierras, siempre que puedan negociarse arrendamientos a largo plazo (Unión Europea, Banco Mundial). En los contratos de arrendamiento debe haber un equilibrio entre los intereses del arrendatario y los del propietario, de manera que respondan al criterio de equidad (FAO).

#### **G. Tierra, economías de pequeñas explotaciones y comercio agrícola**

14. Se ofrecen diferentes perspectivas sobre las conexiones entre la tierra y el comercio, y su impacto sobre los hogares pobres. En un análisis del Banco Mundial se propone el objetivo de incrementar la participación de los hogares pobres en el comercio agrícola, en el supuesto de que ello les permitiría beneficiarse del crecimiento asociado a un aumento del comercio.
15. Las reformas que apunten a fortalecer la posición de los países en relación con el comercio agrícola internacional pueden debilitar aún más la situación de los pequeños agricultores (CIDA, Unión Europea, FAO y GTZ). Los pequeños agricultores más pobres corren mayor riesgo de verse afectados por las fluctuaciones de los mercados, especialmente en el caso de los mercados de exportación de cultivos comerciales, de manera que la transformación del uso de la tierra para responder a la demanda del mercado puede incluso aumentar la inseguridad alimentaria (PNUD). Existen también opiniones diferentes sobre los beneficios comparativos de la agricultura en pequeña escala frente a la agricultura con fines comerciales.

#### **H. Tierra y conflicto**

16. En general, se reconoce que los conflictos relacionados con la tierra son un problema cada vez más grande, que genera costos sociales y económicos, crea obstáculos para reducir la pobreza y, en su forma extrema, causa pérdida de vidas humanas. Los litigios en relación con las tierras corren también el riesgo de convertirse en conflictos violentos de mayor amplitud que pueden tener graves consecuencias políticas (CIDA, Unión Europea, GTZ, Banco Mundial). Para lidiar con estos conflictos se proponen mecanismos formales e informales. La Asdi y el DFID señalan que, en las sociedades en que ha habido un conflicto, abordar la cuestión de la tenencia de recursos puede ser un paso fundamental hacia la consolidación de la paz.

#### **I. Sostenibilidad ambiental**

17. Hay coincidencia en cuanto a que en la política de tierras deben abordarse los problemas fundamentales de carácter ambiental que se plantean, entre ellos, la erosión, la deforestación y la desertificación. La degradación ambiental puede reducir la productividad agrícola y poner en peligro el acceso a los recursos naturales de las futuras generaciones (CIDA, DFID, Unión Europea, GTZ, Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, Comisión Económica para África de las Naciones Unidas).
18. Por regla general, los organismos han prestado menos atención a la degradación ambiental en sus documentos sobre políticas agrarias que en los documentos que se centran de forma más amplia en el desarrollo rural y agrícola o la ordenación de los recursos naturales. Varios organismos no abordan las cuestiones ambientales en forma directa en sus documentos sobre políticas agrarias (Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia, Banco Mundial).

## **J. Pueblos indígenas e identidad cultural**

19. En los documentos de los organismos se ofrece un análisis limitado de los aspectos culturales del acceso a la tierra, incluso en algunos que abordan esta cuestión desde el contexto del uso de la tierra y el acceso a ella por parte de los pueblos indígenas. En el documento de políticas de la Unión Europea se señala que el reconocimiento de los derechos tradicionales a la tierra es necesario para la supervivencia cultural de los pueblos indígenas. La FAO observa que ello preocupa especialmente en América Latina. El ONU-Hábitat pone de relieve que han de respetarse las costumbres y las tradiciones de los sistemas de tenencia de la tierra, si bien los Estados tienen la obligación de asegurarse de que no sean discriminatorias (hacia las mujeres, por ejemplo). La Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra hace notar que, para los pueblos indígenas, la tierra está normalmente vinculada a la identidad cultural, no al desarrollo socioeconómico. El GTZ hace referencia a la necesidad de integrar en una política más amplia los conocimientos autóctonos sobre la tierra y la ordenación de recursos. La Comisión Económica para África de las Naciones Unidas advierte que los pueblos indígenas y los grupos de cazadores-recolectores corren mayor peligro de desplazamiento debido a la inseguridad del régimen de tenencia de tierras. La Asdi señala que los pueblos indígenas exigen sistemáticamente el reconocimiento de sus derechos sobre los recursos o sus derechos para controlar los territorios ancestrales, entre ellos las zonas protegidas.

## **K. Participación, democracia y gobernanza**

20. Hay acuerdo común sobre la importancia de la participación y los procesos democráticos para asegurar el acceso a la tierra. Muchos organismos expresan su preocupación acerca de casos de prevaricación, como la corrupción, por ejemplo, que pueden dar lugar a una pérdida de la eficiencia y afectar de manera desproporcionada a los hombres y mujeres pobres. La supervisión de los ciudadanos y el seguimiento por parte de juntas comunales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones y parlamentos populares son medidas recomendadas como controles democráticos del abuso de poder y la mala gestión pública (Unión Europea, PNUD, Comisión Económica para África de las Naciones Unidas, ONU-Hábitat, Banco Mundial).
21. La mayoría de los organismos hacen un examen de la participación en el contexto de la administración de tierras o los proyectos de desarrollo, dando menos importancia a la relación que existe entre el desarrollo democrático más amplio y unas mejores políticas agrarias. El DFID indica que la buena gobernanza es un elemento fundamental de la reforma agraria. En el documento de posición del Asid se expone un punto de vista similar, resaltando la importancia de aplicar principios democráticos en la gestión pública para establecer unos sistemas de tenencia de la tierra eficaces y equitativos.

## **L. Tierra y derechos humanos**

22. Sólo algunos organismos hacen referencia a los derechos humanos en sus documentos de políticas. Si bien en la política de la Unión Europea se señala que el acceso a la tierra representa un medio para lograr los derechos fundamentales definidos en los convenios internacionales —como el derecho a la alimentación—, no se refiere al acceso a la tierra como un derecho en sí. El ONU-Hábitat define la seguridad de la tenencia como un componente del derecho a una vivienda adecuada, reconocido en los tratados internacionales de derechos humanos. Además, pone de relieve que los derechos culturales tienen la misma legitimidad en el marco del derecho internacional que los derechos civiles y políticos, lo que refuerza la

necesidad de respetar las costumbres y las tradiciones en los sistemas de tenencia de la tierra. En el documento del Banco Mundial se fundamenta el reconocimiento de los derechos de los indígenas sobre la tierra en los derechos humanos. La Asid señala que la seguridad de la tenencia de los recursos es importante también para garantizar el cumplimiento de los derechos humanos fundamentales, especialmente el derecho a un nivel de vida adecuado, que comprende el acceso al agua, la alimentación y la vivienda. El DFID opina que la forma en que un Estado se ocupa del acceso a la tierra demuestra en buena medida su compromiso más amplio con los derechos humanos.

## Actuación anterior del FIDA en las cuestiones relacionadas con la tierra y enseñanzas extraídas

1. A lo largo de los años, el FIDA se ha ocupado de las cuestiones relacionadas con la tierra principalmente en el marco de sus proyectos y programas, de manera indirecta, por ejemplo, a través de inversiones en riego, conservación de suelos y agua, silvicultura y agrosilvicultura, y ordenación de los recursos naturales. Además, en 1996 el Fondo fue uno de los miembros fundadores de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, instituida con objeto de reforzar el papel de las organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional, regional e internacional en la formulación y aplicación de políticas y programas que propiciaran un acceso más equitativo y seguro de la población pobre a la tierra. El Fondo alberga la Secretaría de la Coalición desde 1996.
2. Con vistas a extraer enseñanzas de sus experiencias operacionales y fortalecer su capacidad futura de obrar con más eficiencia en lo relativo a las cuestiones relacionadas con la tierra, en 2005 el FIDA llevó a cabo un balance<sup>1</sup> de los 300 programas y proyectos que había aprobado y financiado entre 1993 y 2004. En ese proceso se constató que el acceso a la tierra se había abordado en uno o más componentes de 85 proyectos y se procedió a analizar 35 de ellos más a fondo. En estos últimos las intervenciones relacionadas con la tierra se referían fundamentalmente a las siguientes esferas:
  - La prestación de apoyo a la formulación y aplicación de políticas agrarias favorables a los pobres (por ejemplo, el Proyecto de Desarrollo Agrícola, en Georgia, o el Proyecto de Apoyo al Desarrollo en las Regiones de Menabe y Melaky, en Madagascar).
  - La promoción del acceso a la tierra mediante la concesión de títulos individuales (por ejemplo, el Proyecto de Privatización de Explotaciones Agrarias, en Azerbaiyán; el Proyecto de Iniciativas Comunitarias y Ordenación de Recursos en Mindanao Septentrional, en Filipinas, o el Proyecto para el Adelanto Económico Regional de Matala, en Sri Lanka).
  - La redistribución de la tierra, por medio de enfoques tanto dirigidos por el Estado como asistidos por el mercado (por ejemplo, el Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afroecuatorianos, en el Ecuador; el Proyecto de Mejora de los Medios de Subsistencia en el Himalaya, en la India, o el Proyecto de Mejoramiento del Cultivo de Tierras Inundables en Maghama, en Mauritania).
  - La mejora del acceso a los recursos de propiedad común y los acuerdos entre usuarios múltiples (por ejemplo, el Proyecto de Fomento Forestal y Forrajero en Régimen de Arriendo en Zonas Montañosas, en Nepal; el Proyecto de Regeneración de los Medios de Subsistencia Sostenibles de Gash, en el Sudán, o el Proyecto de Diversificación de los Ingresos Rurales en la Provincia de Tuyen Quang, en Viet Nam).
  - El afianzamiento de la seguridad de la tenencia de la tierra (por ejemplo, el Programa de Desarrollo Rural Sostenible, en Burkina Faso, o el Proyecto de Desarrollo de Pequeñas Explotaciones Agrícolas en Zonas Marginales, en la República Unida de Tanzania).

---

<sup>1</sup> Cofinanciado por la División de Asesoramiento Técnico y la División de África Oriental y Meridional del Departamento de Administración de Programas.

- La solución de conflictos relacionados con la tierra (por ejemplo, el Proyecto de Desarrollo Rural Comunitario, en Burkina Faso, o el Proyecto de Desarrollo Comunitario en el Sur de Nyanza, en Kenya).
  - El reforzamiento de los vínculos entre la seguridad de la tenencia de la tierra, el aprovechamiento de la tierra y la ordenación sostenible de los recursos (por ejemplo, el Programa de Reducción de la Pobreza Rural, en Mongolia).
  - El otorgamiento de derechos ancestrales y consuetudinarios seguros mediante la concesión de títulos colectivos (por ejemplo, el Proyecto de Desarrollo Sostenible de los Pueblos Indígenas del Beni, en Bolivia, y el Proyecto de Desarrollo y Mejora de la Agricultura en el Nordeste y el Proyecto de Apoyo al Segundo Programa para el Medio Ambiente, ambos en Madagascar).
  - El fortalecimiento de sistemas descentralizados de administración de la tierra (por ejemplo, el Programa de Reducción de la Pobreza Rural, en Mongolia, y el Proyecto de Desarrollo de los Recursos Comunitarios y la Infraestructura en Umutara, en Rwanda).
  - El desarrollo de los servicios tras la aplicación de reformas agrarias (por ejemplo, el Proyecto de Desarrollo Sostenible de los Asentamientos Creados como Consecuencia de la Reforma Agraria en la Zona Semiárida de la Región del Nordeste, en el Brasil, o el Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible de la Comarca Ngöbe-Buglé y Corregimientos Rurales Pobres Aledaños, en Panamá).
  - El acceso de las poblaciones de pastores a los pastizales (por ejemplo, el Programa de Desarrollo Rural en Kordofán del Sur, en el Sudán, o el Programa de Desarrollo del Sector Agrícola – Ganadería: Apoyo al Desarrollo Pastoril y Agropastoril, en la República Unida de Tanzania).
3. En todas las esferas de intervención se ha hecho especial hincapié en los derechos sobre la tierra de las mujeres, los jóvenes, los pastores y los pueblos indígenas, así como en los derechos secundarios y comunales. Del mismo modo, se ha procurado en lo posible reforzar los sistemas descentralizados de administración de tierras, tanto reglamentarios como consuetudinarios.
4. Las enseñanzas extraídas a lo largo de los años en todas las esferas recién mencionadas pueden agruparse en dos categorías generales, a saber: procesos de formulación y aplicación de políticas agrarias, y diseño y ejecución de programas y proyectos de reducción de la pobreza rural.
- A. Enseñanzas extraídas de las intervenciones orientadas a la formulación y aplicación de políticas agrarias**
5. **Garantizar derechos sobre la tierra justos para las personas adecuadas.** Es preciso especificar qué tipo de derechos deben garantizarse (propiedad, uso, etc.), así como sus titulares (particulares, familias, aldeas, grupos étnicos, el Estado, etc.). A menudo la propiedad privada se promueve mediante políticas públicas de elaboración de catastros y la distribución de títulos legales de carácter oficial. Además de resultar difícil y muy costoso en las zonas rurales, es posible que, en ciertas circunstancias, este enfoque acabe beneficiando a élites poderosas que pueden influir en esos procesos de oficialización. Para asegurar los derechos de uso de la tierra, los acuerdos de tenencia mejorados se ajustan probablemente mucho más a los intereses de los pequeños agricultores y los campesinos sin tierra, así como a los de los pequeños productores rurales. En los marcos normativos hay que tener en cuenta y consolidar las normas y prácticas consuetudinarias, reconocer la multiplicidad de derechos y la coexistencia

de sistemas de tenencia reglamentarios y consuetudinarios, dar cabida a las variaciones entre distintas regiones y promover el desarrollo coherente de sistemas pluralistas. En sistemas como éstos se reconocerán y protegerán los distintos derechos de la población pobre, por ejemplo, en el marco de regímenes de propiedad común, y se garantizará la protección de los derechos tanto primarios como secundarios (por ejemplo, a la recogida de leña o el pastoreo estacional), que son fundamentales para las mujeres y otros grupos frecuentemente marginados, como los pastores o los pueblos indígenas.

En la zona donde se ejecutó el Proyecto de Fomento Forestal y Forrajero en Régimen de Arriendo en Zonas Montañosas, en Nepal, eran los grupos comunitarios de silvicultores quienes por lo general reglamentaban el acceso a los bosques. Las experiencias en materia de silvicultura comunitaria ponen de manifiesto que todos los miembros de los grupos tienden a beneficiarse por igual de la ordenación forestal comunitaria y que los grupos no centran de especial manera su atención en la población pobre. Sin embargo, en las comunidades rurales la tierra de labranza está distribuida de manera desigual y los medios de vida de los hogares sin tierra dependen de forma desproporcionada de los productos forestales. Con el proyecto se dio la oportunidad a grupos de los sectores más pobres de las aldeas montañosas de tener acceso a zonas forestales degradadas por medio de contratos de arriendo a largo plazo, y se proporcionó asistencia técnica (y financiera) adicional para la labor de reforestación. Durante la ejecución se constató que la creación de “coaliciones de la población pobre” en forma de cooperativas más amplias de grupos de silvicultores arrendatarios era importante para contrarrestar la posible expropiación de los recursos por obra de las élites locales. El proyecto también puso de relieve la importancia de la seguridad de la tenencia para que la ordenación comunitaria de los recursos naturales tenga éxito. Se comprobó que, si la tenencia es segura, los hogares son capaces de regenerar zonas forestales degradadas.

6. **Promover el apoyo y las asociaciones a largo plazo.** Las reformas normativas relacionadas con la tenencia de la tierra tienen un carácter marcadamente político porque inciden en la distribución de los recursos, el poder y la riqueza. Una reforma agraria que beneficie a la población pobre requiere inversiones sostenidas y suficientes, compromiso político a largo plazo y consultas públicas y educación cívica de amplio alcance para fomentar y mantener la confianza y el consenso en sectores diferentes de la sociedad, en particular las élites. Todos los interesados —gobiernos, organismos de desarrollo y sociedad civil—, sea a título individual o por conducto de asociaciones, son determinantes para proporcionar y mantener ese apoyo a largo plazo. Habida cuenta de la diversidad de mandatos, recursos y escala de sus operaciones, es importante promover la coordinación y la armonización de las actividades que cada uno lleva a cabo.

Pronto se va a expedir un *kara-tany*, es decir, un certificado de tierras, para la señora Félicia, residente en la comunidad de Ampasina Maningory, en el nordeste de Madagascar. Ese título será el fruto de sus empeños por oficializar sus derechos de propiedad sobre la parcela de 100 metros cuadrados de superficie que adquirió en 1997. La mayoría de los habitantes de las zonas rurales que poseen tierra sólo disponen de un documento que certifica la compra, que tiene un valor legal muy limitado y, por lo tanto, los deja a la merced de saqueos y reclamaciones relativas a la tenencia por parte de terceros. Ese certificado de tierras garantiza a la señora Félicia derechos legales sobre su parcela, como si se tratara de un verdadero título de propiedad, algo que se ha vuelto casi imposible de obtener debido a los retrasos y al elevado costo de los trámites de registro de las tierras. Además, gracias a ese certificado, la parcela de la señora Félicia será una inversión, al poder utilizarla como garantía para obtener préstamos, o bien transferir la propiedad a sus herederos sin miedo a provocar conflictos por su causa. Ésta es sólo una de las actividades del FIDA encaminadas a respaldar procesos de reforma de la tenencia en Madagascar, un país en el que las mujeres tradicionalmente han tenido problemas para tener acceso a la tierra.

7. **Intercambiar conocimientos para fomentar el diálogo sobre políticas y mejorar la eficacia de la ejecución.** Hay una necesidad apremiante de intercambiar experiencias e información de manera amplia y sistemática, tanto horizontal como verticalmente, y por medios que resulten apropiados para los distintos interesados. Las oportunidades de descubrir soluciones y

otras experiencias eficaces e innovadoras en contextos diferentes (en los países, en las regiones y en todo el mundo) ayudan a los diferentes interesados a mejorar sus perspectivas y comprensión con el fin de ser capaces de proporcionar respuestas más eficaces a los problemas agrarios que se plantean a la población rural pobre.

Durante la época soviética, las explotaciones estatales colectivas y en gran escala eran las únicas que funcionaban con criterios comerciales, y todas ellas estaban sujetas a una gestión y control centralizados. El FIDA respaldó la puesta en práctica de políticas de privatización de las explotaciones en virtud de las que se transferirían los derechos plenos de propiedad a un gran número de ciudadanos (en Georgia) o a todos los trabajadores de las granjas que habían sido estatales y colectivas (en Azerbaiyán). En ambos proyectos se aprovecharon las enseñanzas extraídas de procesos de reforma agraria anteriores, como la necesidad de complementar la redistribución de la tierra con la ampliación del acceso a los servicios de apoyo agrícola y los mercados. Esas dos iniciativas alcanzaron un gran éxito a la hora de desarrollar y ampliar procesos locales de carácter experimental (entre otros, la medición y demarcación de las tierras y la creación de registros de tierras unificados a nivel local, regional y nacional, de bajo costo y que funcionaran de manera transparente), con lo que se consiguió una mejora considerable del proceso general de regularización agraria.

Nueve de cada diez srilankeses pobres viven en zonas rurales. Los 20 años de conflicto civil en las regiones septentrional y oriental del país tuvieron gran impacto en la pobreza al provocar el desplazamiento de aproximadamente 800 000 personas, que abandonaron sus hogares y fuentes de subsistencia. El Programa de Desarrollo de la Capacidad Empresarial en las Pequeñas Plantaciones, apoyado por el FIDA, aborda las necesidades de la población rural reasentada en plantaciones de té no viables, las personas sin tierra de los pueblos aledaños y los pequeños agricultores del distrito de Moneragala, grupos que se cuentan entre los más pobres de Sri Lanka. El programa, para mejorar sus medios de vida y condición social de manera sostenible, trata de aumentar la productividad de las antiguas plantaciones de té ampliando los derechos de acceso a esas tierras, gracias a sistemas de producción por contrata, y prestando apoyo a la diversificación de cultivos y a la mejora del acceso a los servicios y mercados del sector del té. También se respalda el diálogo sobre políticas relativo a la tenencia de la tierra y al acceso a la misma de la población pobre marginada y rural, si bien la inestabilidad política actual plantea una serie de graves riesgos.

8. **Fortalecer la capacidad gubernamental a todos los niveles.** La capacidad de liderazgo local a todos los niveles es un requisito indispensable para responder a los complejos desafíos que encierran los procesos de reforma relacionados con la tierra cuyo objetivo es reducir la pobreza. Es necesario que las instituciones agrarias estatales fortalezcan su capacidad en materia de recursos humanos para ocuparse de reformas y medidas agrarias, en particular en lo que concierne a la administración, registro y adjudicación de la tierra, y a los mecanismos de solución de controversias. Vista la importancia que se atribuye a la descentralización de los sistemas de administración de la tierra, ese reforzamiento institucional también es aplicable a las administraciones locales, para que actúen de manera descentralizada. La colaboración entre distintos ministerios y sectores también es esencial para garantizar un apoyo constante a una reforma agraria y de la tierra que favorezca a la población pobre. En este sentido la descentralización representa una gran oportunidad para perfeccionar y contextualizar en mayor grado las medidas destinadas a resolver cuestiones locales relativas a la tenencia de la tierra e incorporarlas en un marco institucional más sostenible.
9. **Tener en cuenta enfoques descentralizados y centralizados.** En la mayoría de situaciones y circunstancias, los procesos descentralizados de registro de tierras son la forma más adecuada de reconocer y proteger los derechos, y con ellos pueden abordarse las prácticas de sucesión y los derechos de los grupos vulnerables, sobre todo mujeres, jóvenes, huérfanos, pastores y grupos étnicos marginados. La descentralización de los sistemas de administración de la tierra que está en curso en muchos países brinda una importante oportunidad para reforzar la integración de

sistemas de tenencia reglamentarios y consuetudinarios. Sin embargo, en algunas circunstancias y contextos, los enfoques descentralizados pueden estar muy expuestos al acaparamiento por parte de las élites, especialmente cuando la minoría de hacendados locales controla las dependencias y oficinas de la administración pública y la estructura de poder local. El reto estriba en equilibrar los aspectos positivos más importantes de las iniciativas de reforma centralizadas y de los enfoques descentralizados. En todos los casos, la meta consiste en reducir la vulnerabilidad y crear las condiciones para que quienes trabajan la tierra puedan invertir en ella.

La incidencia de la pobreza varía enormemente en toda la República Unida de Tanzania, pero es especialmente alta entre las familias rurales que viven en regiones áridas y semiáridas y dependen exclusivamente de la ganadería y la producción de cultivos alimentarios. Las políticas y estrategias que guardan relación con la ordenación de los pastizales hacen hincapié en la planificación del uso de la tierra, en concreto en cuanto a garantizar la tenencia, la solución de conflictos ocasionados por el control de la tierra y los recursos hídricos entre grupos de interés enfrentados, y la sostenibilidad de la base de recursos naturales. Así pues, por medio del Programa de Desarrollo del Sector Agrícola – Ganadería: Apoyo al Desarrollo Pastoral y Agropastoral, el FIDA concede fondos para ayudar a las administraciones de los distritos y pueblos a poner a prueba un enfoque participativo de la planificación del uso de la tierra y los recursos naturales, especialmente en lo que se refiere a la ordenación de los pastizales. También se presta apoyo a nivel nacional para crear métodos participativos aplicables a la solución de conflictos y la formulación de planes de gestión del uso de la tierra y los recursos naturales en los pueblos y distritos, así como para capacitar a los facilitadores nacionales que apliquen tales métodos. Los resultados de estas actividades podrán servir luego como insumos para el diálogo sobre políticas y la modernización de los marcos legal y reglamentario. Lamentablemente, el hecho de que este programa se ejecute en el marco del Programa de Desarrollo del Sector Agrícola, realizado en la región continental con arreglo al enfoque sectorial, constituye una limitación para realizar las intervenciones en materia de tenencia de la tierra en toda su magnitud, dado que las decisiones sobre lo que se financia en el marco del Programa de Desarrollo del Sector Agrícola se basan en lo que se establece en el plan de desarrollo agrícola de distrito.

10. **Empoderar a las organizaciones de la sociedad civil.** La falta de acceso a la tierra y la inseguridad de la tenencia que padece la población pobre son síntomas de su falta de influencia en las relaciones sociales, políticas e instituciones clave. De ahí que las políticas públicas favorables a los pobres sean tan importantes. Mientras que la formulación y la aplicación de esas políticas son procesos dirigidos por los gobiernos, su observancia y éxito dependen de la participación activa de los ciudadanos y de la existencia de una sociedad civil pujante y dinámica que sea capaz de expresar la voluntad de la población y, en particular, de representar los intereses de sus miembros más pobres y marginados.<sup>2</sup> Así pues, es preciso reforzar la función de promoción que desempeña la sociedad civil, así como la capacidad de esta última de entablar relaciones de asociación con los gobiernos. También es fundamental crear, ampliar y consolidar mecanismos de interacción entre el Estado y la sociedad civil a fin de dar origen a una coalición amplia que promueva una reforma agraria favorable a la población pobre. Los organismos internacionales de desarrollo y las organizaciones de solidaridad pueden desempeñar una función positiva a la hora de respaldar el desarrollo de una sociedad civil dinámica que logre desempeñar, entre otras, las funciones siguientes: investigación, consultas públicas y difusión

<sup>2</sup> Liversage, H. y Carpano F.: "Integrating the Strengthening of Land Tenure Security into IFAD-Supported Activities in Eastern and Southern Africa" (Integración del fortalecimiento de la seguridad de la tenencia de la tierra en las actividades respaldadas por el FIDA en África oriental y meridional), noviembre de 2006, pág. 7.

de información; apoyo directo a la aplicación de las políticas gubernamentales (principalmente mediante la puesta a prueba y el seguimiento y evaluación); defensa de los derechos de los grupos pobres y marginados, y movilización social en oposición a las políticas elitistas.<sup>3</sup>

11. **Aportar soluciones *in situ* fundamentadas en contextos más amplios.** Las soluciones a los problemas agrarios deben buscarse *in situ* y fundamentarse en las realidades concretas, dinámicas, sumamente diversificadas y complejas con que se enfrentan las mujeres y los hombres pobres de las zonas rurales. Aunque no existe una solución universal, el punto de partida debería ser el sistema local de gobernanza de la tierra y su contexto económico, político, sociocultural y ecológico. Al mismo tiempo, para que las soluciones sean sostenibles y eficaces deben estar integradas en un contexto de planificación de políticas y desarrollo a escala nacional. También hay ocasiones en que las soluciones no se hallan en un solo país: en el caso de migraciones y desplazamientos transnacionales, por ejemplo, quizá haga falta aplicar enfoques regionales o multinacionales.

En Bolivia, el FIDA respaldó el autodesarrollo sostenible de los pueblos indígenas del Beni adoptando medidas de fortalecimiento de la capacidad a nivel comunitario. En general, el proyecto contribuyó a fortalecer el papel de las organizaciones indígenas en los procesos de reforma agraria, colaborando con ellas en los planos local y regional y promoviendo el reconocimiento legal de las comunidades indígenas, un requisito indispensable para obtener títulos colectivos de propiedad de sus tierras ancestrales. La realización de actividades fundamentales dentro del proceso de titulación, como la identificación y demarcación de las tierras, la negociación con quienes las ocupaban, etc., se llevó a cabo en colaboración con el Instituto de Reforma Agraria y las brigadas indígenas mediante la aplicación de un enfoque de gestión conjunta. La mayoría de los beneficiarios opinó que los resultados eran sostenibles. Es probable que los beneficios resultantes de la concesión de títulos de propiedad de la tierra perduren, pues están firmemente integrados en las estructuras estatales bolivianas y caben pocas posibilidades de que sean anulados.

12. **Valorar la tierra como algo más que un activo económico.** En todas las consideraciones que atañen a la seguridad de la tenencia en favor de los pobres, la tierra no debería considerarse sólo por su mero valor económico, sino también como parte integrante del tejido cultural y social y del sentido de dignidad de una comunidad. No obstante, en vista de las asimetrías de poder, las instituciones que rigen el acceso a la tierra adoptan con frecuencia las políticas en función de los intereses de los grupos dominantes o prestando atención sólo al principio de la eficiencia económica, en lugar de a otros aspectos capitales, como las dimensiones social y cultural.
13. **Trabajar con los sistemas existentes.** Con frecuencia es mejor basarse en los sistemas tradicionales de administración de la tierra y fomentar su evolución progresiva (con sujeción a requisitos mínimos en materia de integración y seguridad de los derechos), en lugar de implantar desde el principio nuevos sistemas oficiales. Este planteamiento gradual resulta especialmente pertinente para las tierras comunales y de propiedad común, que son fundamentales por los medios de vida que aportan a la población rural pobre y por los valores culturales que encierran. En este sentido, la planificación participativa del uso de la tierra y los acuerdos entre usuarios múltiples (entre agricultores y pastores, por ejemplo) resultan sumamente eficaces. Las *conventions locales* de Burkina Faso, que se vuelven a negociar todos los años, son un buen ejemplo de ese tipo de mecanismos.

---

<sup>3</sup> *Ibid.*

En las regiones centrales y meridionales de Burkina Faso, uno de los principales problemas es la inseguridad de la tenencia de la tierra, que en ocasiones imposibilita la adopción de medidas y disposiciones destinadas a intensificar la producción agrícola y gestionar de modo sostenible los recursos naturales. Los propietarios tradicionales de las tierras no permiten a los agricultores que gozan solo de derechos de uso —que hay que renovar todos los años— introducir mejoras tales como plantar árboles o realizar otras actividades importantes de explotación de la tierra. El FIDA apoya a las organizaciones de base en la ejecución de actividades piloto concretas encaminadas a mejorar el acceso y los derechos de tenencia en aquellas tierras en las que la producción agrícola se ve obstaculizada por los conflictos y por limitaciones en materia de tenencia de tierras y propiedad de los recursos. Ello entraña la elaboración de diferentes mecanismos con el fin de fomentar la seguridad de la tenencia (según el contexto específico) y de estrategias locales para empoderar a quienes no gozan de seguridad en la tenencia de sus tierras. A tal fin, la ejecución de actividades relacionadas con la tierra se basa en una metodología participativa con la que se trata de promover y facilitar análisis y procesos de negociación en los que intervengan múltiples interesados.

14. **Mitigar y resolver los conflictos sociales.** La tierra es a menudo un factor determinante de situaciones de conflicto. Entre las condiciones previas importantes para evitar los conflictos sociales destaca el reconocimiento de las diversas y a menudo coincidentes reclamaciones de diferentes usuarios de los recursos —por ejemplo, entre agricultores nómadas y sedentarios, de una frontera étnica a otra, o entre particulares y el Estado—. A fin de mitigar los conflictos, la participación de todos los interesados directos, en particular la población rural y sus organizaciones, es imprescindible en todos los procesos de reforma normativa e institucional relacionados con la tierra. En vista de que los mecanismos oficiales de solución de conflictos, como los tribunales, suelen resultar costosos y menos accesibles, es importante reconocer y hacer uso, en primer lugar, de los mecanismos comunitarios vigentes y recurrir a los mecanismos reglamentarios sólo en última instancia.

El alto índice de pobreza en el norte de Mindanao (Filipinas) puede atribuirse a varios factores. La mayoría de los hogares es sumamente vulnerable debido a sus escasos activos. La mayor parte carece de tierras, y en algunos casos recurren a las labores agrícolas en calidad de arrendatarios o asalariados. Se ha adoptado un sistema de información geográfica participativo para apoyar las iniciativas comunitarias de ordenación sostenible de sus recursos naturales. Tal sistema fomenta la participación de todos los interesados en la búsqueda de respuestas a las necesidades de alrededor de 58 500 hogares pobres y marginados. Como resultado de ello, las comunidades tribales ahora conocen el alcance y los límites de los recursos naturales; se han establecido las lindes de las distintas tribus, con lo que se ha reducido la posibilidad de que estallen conflictos; la comunidad ha elaborado y gestiona un plan de protección y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales; las leyes y prácticas consuetudinarias relativas a la propiedad de las tierras y recursos comunales se han incorporado en políticas y procedimientos, y ha aumentado el compromiso de los miembros de las comunidades para proteger y explotar sus recursos naturales con métodos sostenibles. La experiencia enseña que es posible lograr la convergencia de las distintas partes interesadas en pos de la mejora de la planificación y la gestión de los recursos naturales comunitarios.

## **B. Enseñanzas extraídas del diseño y la ejecución de programas y proyectos de reducción de la pobreza rural**

15. **Comprender más a fondo los sistemas de tenencia de la tierra.** Comprender los sistemas de tenencia de la tierra —tanto consuetudinarios como reglamentarios, así como las leyes, valores, principios e instituciones conexos— es fundamental para entender el contexto más amplio en que se inscriben los medios de vida de la población rural pobre. Con frecuencia, la situación en materia de tenencia, el tipo de acceso y la seguridad de los derechos son los eslabones esenciales que determinan quién se beneficia y quién sale perdiendo. Además, son incentivos fundamentales para que la población rural pobre realice inversiones a largo plazo y adopte medidas de protección ambiental, que a su vez son cruciales para incrementar y

mejorar sus medios de vida y seguridad alimentaria. Por ello, la plena comprensión de estos aspectos es una condición previa indispensable para diseñar eficazmente proyectos y programas bien focalizados, y para determinar una secuencia de actividades que permita maximizar los resultados. La falta de comprensión a menudo repercute muy negativamente en los resultados de los proyectos, algo que se aplica en particular a las intervenciones que inciden directamente en el valor de la tierra, como las inversiones en infraestructura rural, la adopción de nuevas tecnologías agrícolas y la introducción de medidas de protección medioambiental. Se trata de intervenciones que, por su propia índole, tienen repercusiones, deliberadas o involuntarias, en la distribución.

**16. Integrar las actividades relativas a la tierra en otras actividades.**

Inversiones modestas en el fortalecimiento del acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia (especialmente del acceso y la tenencia colectivos) pueden tener un impacto notable tanto en lo que se refiere a crear una red de seguridad imprescindible para los usuarios pobres de los recursos como desde el punto de vista de su economía y medios de vida. Por eso es muy importante que esas inversiones estén integradas en otras actividades de desarrollo rural a favor de los pobres y reducción de la pobreza, tales como la mejora de los pastizales o de la ordenación de los sistemas agrarios comunitarios. La misma importancia reviste la prestación de los servicios de apoyo necesarios que garanticen las capacidades para aprovechar y aumentar el acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia. De hecho, ciertas reformas agrarias fracasaron en parte porque los beneficiarios de las reformas a menudo recibieron sólo la tierra, sin más insumos o servicios que les permitieran cultivarla con provecho. Eso es lo que sucedió, por ejemplo, en Santo Tomé y Príncipe. El establecimiento de vínculos explícitos entre los esfuerzos por fortalecer la seguridad de la tenencia de la tierra y el acceso, por un lado, y las inversiones complementarias en esferas tales como la mejora de los pastizales y la gestión mejorada de los sistemas comunitarios de gestión de la tierra, por el otro, puede resultar especialmente eficaz y es una manera importante de reforzar los medios de vida de la población rural pobre.

Una de las causas principales de la pobreza en el Brasil es la extrema desigualdad que caracteriza la tenencia de la tierra, sobre todo en el Nordeste y en las regiones centrales del país. El número de pequeñas explotaciones supera con creces el de grandes plantaciones. La mayor parte de los 4 millones de explotaciones del Brasil son de tamaño muy pequeño, y la mayoría están dedicadas a la producción de subsistencia. Una ingente cantidad de pequeños agricultores se gana la vida trabajando como jornaleros en el sector agrícola. En 1995, el Gobierno puso en marcha un ambicioso programa nacional de reforma agraria con el firme compromiso de facilitar el acceso a la tierra a 280 000 familias rurales sin tierra antes del final de 1998. Con objeto de aprovechar plenamente los beneficios de esa ampliación del acceso, los beneficiarios de la reforma agraria necesitan tener acceso a los mercados y servicios de apoyo, como extensión o crédito. Por consiguiente, el FIDA presta ayuda a los asentamientos creados como consecuencia de la reforma agraria en los planos federal y estatal para que proporcionen esos servicios. De ese modo, las familias beneficiarias podrán mejorar sus capacidades y participación en el mercado local y tendrán los medios para gestionar de manera más eficiente y sostenible actividades productivas en los sectores de la agricultura, la comercialización, las microempresas y la agroindustria en pequeña escala.

**17. Colaborar con el Estado.** Es necesario escoger organismos de ejecución capaces de hacer frente a la resistencia a los cambios en la tenencia de la tierra que muy probablemente se producirá durante la ejecución de un proyecto. Por ejemplo, el apoyo constante del gobierno federal a la ejecución del Proyecto de Regeneración de los Medios de Subsistencia Sostenibles de Gash, en el Sudán, fue esencial para hacer frente a los intereses creados presentes en el ámbito estatal. Es importante asimismo identificar a los agentes estatales favorables a las reformas, pues serán

ellos quienes apliquen realmente las reformas de las políticas públicas y, por lo tanto, son los asociados clave para lograr que la tenencia de la tierra favorezca a los pobres. A fin de fomentar un entorno aún más propicio a la eficacia de los proyectos y programas, hay que sostener las reformas administrativas que obligan a las administraciones a ser más receptivas y a responsabilizarse más ante los grupos de electores pobres de las zonas rurales. De manera parecida, es preciso reforzar las competencias técnicas de las instituciones agrarias estatales a nivel nacional, local o comunitario para que puedan desempeñar sus obligaciones.

18. **Fortalecer la capacidad de las organizaciones locales.** Teniendo en cuenta la estratificación social y los intereses creados en el plano local, los proyectos pueden ayudar a las organizaciones comunitarias a conocer mejor las políticas y leyes agrarias, y a aumentar su concienciación al respecto, lo que les permitirá participar en negociaciones con más provecho y reivindicar sus derechos. También es importante fortalecer la capacidad de esas organizaciones para que unan sus esfuerzos a los de entidades más amplias y de mayor influencia institucional y consigan aportar pruebas recogidas sobre el terreno y promover los intereses de la población rural pobre ante instancias políticas superiores; ése será otro modo de contribuir a que los resultados perduren cuando el proyecto en cuestión haya terminado.

Basándose en los valores tradicionales de la justicia y la solidaridad, el FIDA secundó un proceso de negociación destinado a garantizar el acceso de la población rural pobre de la región meridional de Mauritania a la tierra. El objetivo era dotar a las familias sin tierra de los derechos de uso a largo plazo de terrenos aluviales que se acababan de recuperar. El proceso tuvo tres fases. En la primera se crearon comités de aldea, que elaboraron una *entente foncière* (un pacto entre los hacendados y los usuarios de la tierra) que debía ser discutida y aprobada por todos los miembros de la comunidad. La segunda fase consistió en la realización de una evaluación de la tenencia de la tierra para determinar cuáles eran los grupos más vulnerables. El objetivo de la tercera fase fue consolidar las disposiciones relativas a la tenencia, concertadas en la primera fase, mediante un proceso participativo de negociación y certificación. Esta experiencia demuestra cuán importante es trabajar con las organizaciones locales para que sean ellas las que aporten las soluciones, en lugar de imponer soluciones elaboradas externamente.

19. **Conseguir la sostenibilidad.** Para poner en práctica la reforma del acceso a la tierra y de los sistemas de tenencia hacen falta voluntad política e inversiones sostenidas. También se precisa un intenso apoyo a la supervisión y tiempo, más de lo que suele durar un solo proyecto. Así pues, cabe insistir en que la selección de los organismos de ejecución reviste especial importancia para asegurar un empeño y apoyo a largo plazo, sobre todo de los gobiernos. También resulta indispensable establecer asociaciones con ONG y organizaciones rurales y crear un vínculo entre éstas y las organizaciones comunitarias y los grupos de promoción que actúan a distintos niveles.

## Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra

1. Como miembro de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, el FIDA colaborará estrechamente en la labor de ésta encaminada a mejorar el acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia entre sus grupos-objetivo. El cometido de la Coalición —fomentar un acceso seguro y equitativo de las mujeres y los hombres pobres a la tierra— es también uno de los objetivos estratégicos del Fondo. Los grupos-objetivo de la Coalición<sup>1</sup> y los del FIDA son los mismos. Las esferas principales de colaboración futura son las siguientes:
  - La promoción y la observancia de acuerdos, políticas y leyes, en los planos nacional, regional e internacional, que estén concebidos para favorecer a la población pobre.
  - La organización de diálogos de múltiples interesados acerca de cuestiones relacionadas con la tierra en los planos nacional, regional y mundial, basados en el papel de la Coalición como instancia coordinadora de partes intergubernamentales, gubernamentales y de la sociedad civil interesadas en las políticas y prácticas agrarias.
  - Las consultas con los miembros y asociados de la Coalición en más de 40 países destinadas a la elaboración de estrategias y programas, y a la aplicación y evaluación de los mismos en los planos local y nacional. De ese modo se contribuirá a alcanzar un impacto mayor y a encontrar soluciones para los problemas agrarios con que se enfrenta la población rural que puedan ampliarse y reproducirse.
  - Las iniciativas de gestión de los conocimientos basadas en la experiencia de los asociados y miembros de la Coalición y sus nexos con las redes de conocimientos regionales o temáticas. Algunas de las actividades en esta esfera serán la prestación de apoyo a intercambios horizontales dinámicos de carácter temático y la creación de sistemas eficaces de documentación, difusión y retroalimentación. A este respecto, el FIDA colaborará con la Coalición en todas sus actividades de gestión de los conocimientos y creación de capacidad, tal como se especifica en el Marco Estratégico.
  - Para fomentar la colaboración del FIDA con otros miembros de la Coalición también será preciso cooperar en la construcción de una coalición autónoma, descentralizada, dotada de representación en todo el mundo, dirigida por sus miembros y sostenible desde el punto de vista financiero.

---

<sup>1</sup> Pequeños agricultores y agricultores marginados, especialmente mujeres; personas que dependen de recursos de propiedad común, en particular habitantes de bosques, pueblos indígenas y pastores; personas que sufren los efectos de las industrias extractivas, las actividades de conservación y el turismo, y personas afectadas por conflictos relacionados con la tierra. Véase: Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (2007): *Marco Estratégico 2007-2011: Poner en práctica una agenda de la tierra a favor de los pobres*, Roma, pág. 3.