



Organización de las Naciones  
Unidas para la Alimentación  
y la Agricultura



MEJORES PRÁCTICAS,  
DESAFÍOS Y  
CUESTIONES NUEVAS  
SOBRE LA MEJORA  
DE LA GOBERNANZA  
RESPONSABLE DE  
LA TENENCIA





## **Informe Final**

# Mejores prácticas, desafíos y cuestiones nuevas sobre la mejora de la gobernanza responsable de la tenencia

**Lecciones aprendidas del Programa de  
gobernanza de la tierra de la Unión Europea**

**CECILIE RAVN-CHRISTENSEN**

CONSULTORA DE TENENCIA DE LA TIERRA

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura  
Roma, 2021

Cita requerida:

Christensen, C. 2021. *Mejores, prácticas, desafíos y cuestiones nuevas sobre la mejora de la gobernanza responsable de la tenencia: lecciones aprendidas del Programa de gobernanza de la tierra de la Unión Europea - Informe Final*. Roma, FAO. <https://doi.org/10.4060/cb2295es>

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, ni sobre sus autoridades, ni respecto de la demarcación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

ISBN 978-92-5-134182-7

© FAO, 2021



Algunos derechos reservados. Esta obra se distribuye bajo licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Organizaciones intergubernamentales (CC BY-NC-SA 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/deed.es>).

De acuerdo con las condiciones de la licencia, se permite copiar, redistribuir y adaptar la obra para fines no comerciales, siempre que se cite correctamente, como se indica a continuación. En ningún uso que se haga de esta obra debe darse a entender que la FAO refrenda una organización, productos o servicios específicos. No está permitido utilizar el logotipo de la FAO. En caso de adaptación, debe concederse a la obra resultante la misma licencia o una licencia equivalente de Creative Commons. Si la obra se traduce, debe añadirse el siguiente descargo de responsabilidad junto a la referencia requerida: "La presente traducción no es obra de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). La FAO no se hace responsable del contenido ni de la exactitud de la traducción. La edición original en [idioma] será el texto autorizado".

Todo litigio que surja en el marco de la licencia y no pueda resolverse de forma amistosa se resolverá a través de mediación y arbitraje según lo dispuesto en el artículo 8 de la licencia, a no ser que se disponga lo contrario en el presente documento. Las reglas de mediación vigentes serán el reglamento de mediación de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual <http://www.wipo.int/amc/en/mediation/rules> y todo arbitraje se llevará a cabo de manera conforme al reglamento de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI).

**Materiales de terceros.** Si se desea reutilizar material contenido en esta obra que sea propiedad de terceros, por ejemplo, cuadros, gráficos o imágenes, corresponde al usuario determinar si se necesita autorización para tal reutilización y obtener la autorización del titular del derecho de autor. El riesgo de que se deriven reclamaciones de la infracción de los derechos de uso de un elemento que sea propiedad de terceros recae exclusivamente sobre el usuario.

**Ventas, derechos y licencias.** Los productos informativos de la FAO están disponibles en la página web de la Organización (<http://www.fao.org/publications/es>) y pueden adquirirse dirigiéndose a [publications-sales@fao.org](mailto:publications-sales@fao.org). Las solicitudes de uso comercial deben enviarse a través de la siguiente página web: [www.fao.org/contact-us/licence-request](http://www.fao.org/contact-us/licence-request). Las consultas sobre derechos y licencias deben remitirse a: [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org).

Foto de cubierta:

©FAO

# Índice

---

Agradecimientos	V	
Abreviaturas y siglas	VI	
<hr/>		
<b>1</b>	<b>Introducción</b>	1
<hr/>		
<b>2</b>	<b>Lecciones aprendidas, mejores prácticas y desafíos</b>	5
<b>2.1</b>	<b>Reformas jurídicas y de políticas</b>	5
2.1.1	Crear un entorno político propicio	5
2.1.2	Crear un entorno político propicio	6
2.1.3	Reconocimiento jurídico de los derechos consuetudinarios sobre la tierra	7
2.1.4	Desafíos	7
<b>2.2</b>	<b>Marcos institucionales y desarrollo</b>	8
2.2.1	Descentralización	8
2.2.2	Mandatos/cartografía institucionales	9
2.2.3	Estructuras e instituciones consuetudinarias	9
2.2.4	Desafíos	10
<b>2.3</b>	<b>Gobernanza de la tenencia y administración de la tierra</b>	11
2.3.1	Cartografía de los derechos sobre la tierra públicos, consuetudinarios y privados	12
2.3.2	Experiencias en el uso de imágenes de satélite	13
2.3.3	Sistemas de información de tierras	13
2.3.4	Registro de todos los derechos de tenencia	14
2.3.5	Desafíos	15
<b>2.4</b>	<b>Desarrollo de las capacidades</b>	16
2.4.1	Capacitación de las partes interesadas	16
2.4.2	Concienciación y sensibilización	17
2.4.3	Plataformas y procesos de múltiples partes interesadas	17
2.4.4	Desafíos	19

---

<b>2.5 Resolución de conflictos</b>	20
2.5.1 Desafíos	21
<b>2.6 Equidad de género/derechos de las mujeres sobre la tierra</b>	21
2.6.1 Desafíos	22
<b>2.7 Mejora de la gobernanza de las tierras de pastoreo</b>	23
2.7.1 Desafíos	24
<b>2.8 Inversiones agrícolas responsables</b>	24
2.8.1 Desafíos	25
<b>2.9 Ordenación pesquera sostenible</b>	25
2.9.1 Desafíos	27

---

<b>3 Cuestiones nuevas</b>	29
Desarrollo constante de las capacidades	29
Efectos del cambio climático en la seguridad de la tenencia	29
Reducción de la brecha de equidad de género	29
Mayor uso de tecnologías y metodologías adecuadas a los fines previstos	30
Integración y seguridad de la tenencia consuetudinaria	30
Marco jurídico e institucional	30
Nexo entre la migración y la gobernanza de la tierra	30
Preservar los usos de los terrenos agrícolas	31
Ampliar las actividades de los proyectos	31
Sostenibilidad	31
Acceso de los jóvenes a la tierra	31

---

<b>4 Referencias</b>	32
----------------------	----

# Agradecimientos

---

Este informe sobre lecciones aprendidas, mejores prácticas, desafíos y cuestiones nuevas acerca de la mejora de la gobernanza responsable de la tenencia utilizando las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional y el Marco de acción y directrices sobre política agraria en África de la Unión Africana, en relación con el Programa de gobernanza de la tierra de la Unión Europea, se basa en los informes sobre la marcha de los proyectos en los países y las actas de las reuniones transversales de capitalización realizados durante las distintas fases de los proyectos.

Agradecemos los comentarios y aportaciones de los respectivos equipos de los proyectos y su clara voluntad de compartir las lecciones aprendidas y mejores prácticas. El examen y la documentación de los resultados de los proyectos ha sido posible gracias a los equipos de los proyectos y al equipo de la FAO, que han recogido minuciosamente la información de los proyectos. Todos ellos merecen un gran reconocimiento por sus esfuerzos y su minucioso e imprescindible trabajo.

También merecen un reconocimiento especial Wordsworth Odame Larbi, Maria Paola Rizzo, Mackay Rigava y Francesca Romano por la información, comentarios y orientación que han facilitado durante todo el proceso de documentación. Este trabajo no se podría haber realizado sin su estrecha colaboración.

# Abreviaturas y siglas

---

<b>CSA</b>	Comité de Seguridad Alimentaria Mundial
<b>ODS</b>	Objetivo de Desarrollo Sostenible
<b>ONG</b>	organización no gubernamental
<b>SyE</b>	seguimiento y evaluación



# 1 Introducción

La seguridad alimentaria de miles de millones de personas de todo el mundo depende de su seguridad de la tenencia. La erradicación del hambre y la pobreza y la utilización sostenible del medio ambiente dependen en gran medida de la forma en que las personas, las comunidades y otros grupos consiguen acceder a la tierra, la pesca y los bosques. Los medios de vida de muchas personas, en particular los de las personas pobres de las zonas rurales, dependen del acceso seguro y equitativo a estos recursos y del control que puedan tener sobre ellos. Son la fuente de alimento y refugio, la base de las prácticas sociales, culturales y religiosas, y un factor central en el crecimiento económico.

La mejora de la gobernanza de la tierra se ha convertido en una prioridad de desarrollo. A escala mundial, la recientemente aprobada Agenda para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (en lo sucesivo, las “Directrices voluntarias”) (FAO y Comité de Seguridad Alimentaria, 2012) brindan un impulso mundial sin precedentes y un marco para que los Estados y otros grupos interesados mejoren la gobernanza de la tenencia. En el contexto africano, ese impulso se ve reforzado por las disposiciones de la Declaración de la Unión Africana sobre los problemas y desafíos de la tierra en África (en lo sucesivo, la “Declaración de la Unión Africana”) y su Marco de acción y directrices sobre política agraria en África (en lo sucesivo, el “Marco de acción y directrices”) (consorcio formado por la Comisión de la Unión Africana, la Comisión Económica para África y el Banco Africano de Desarrollo, 2010).

Desde que el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) aprobó las Directrices voluntarias en 2012, la Unión Europea y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) han proporcionado apoyo financiero para aplicar tanto las Directrices voluntarias como el Marco de acción y directrices a través del Programa de gobernanza de la tierra de la Unión Europea<sup>1</sup>. El programa tiene un enfoque panafricano (fomenta el liderazgo político en la gobernanza de la tierra, plantea un sistema básico de seguimiento y evaluación), transversal (sistematiza el intercambio de conocimientos y recopila lecciones aprendidas entre los proyectos a escala nacional) y centrado en los países (aborda cuestiones de gobernanza específicas a escala nacional utilizando las Directrices voluntarias y, en África, el Marco de acción y directrices) y está contribuyendo a la mejora de la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques, a la erradicación del hambre y la pobreza, al desarrollo sostenible y a la utilización sostenible del medio ambiente.

## Se pusieron en marcha dos proyectos transversales en el marco del programa:

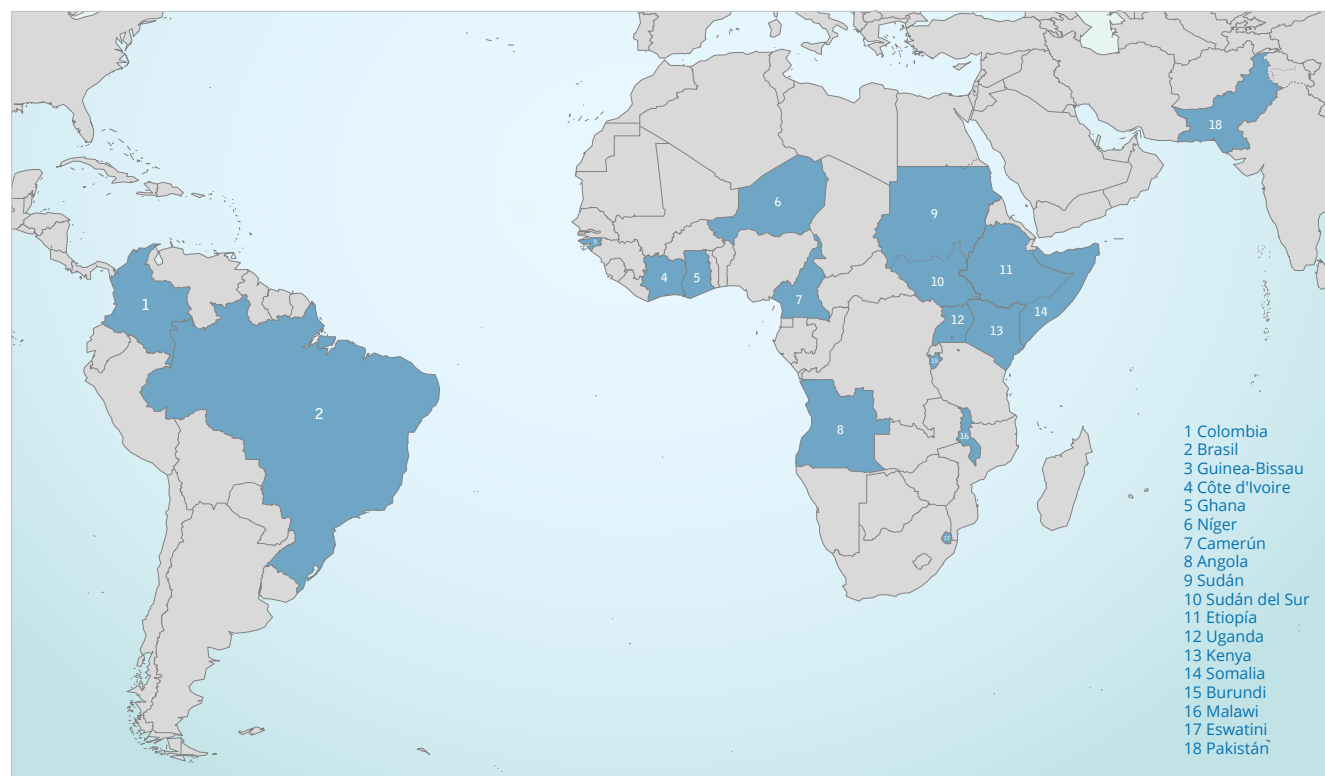
1. Apoyo y capitalización del Programa de gobernanza de la tierra de la Unión Europea en África (FAO, 2014)
2. Apoyo y capitalización del Programa de gobernanza de la tierra de la Unión Europea (FAO, 2017)  
*(En lo sucesivo denominados los “proyectos transversales”)*

Los proyectos transversales brindan apoyo y coordinación a 18 proyectos a escala nacional: Angola, Brasil, Burundi, Camerún, Colombia, Côte d'Ivoire, Etiopía, Eswatini, Ghana (dos proyectos), Guinea-Bissau, Kenya, Malawi, Níger, Pakistán, Somalia, Sudán y Uganda. Los proyectos han prestado apoyo en los ámbitos del desarrollo de las capacidades, la capitalización de experiencias y el seguimiento y la evaluación (SyE). También ha servido como plataforma para las lecciones aprendidas, el intercambio de experiencias y el desarrollo de las capacidades para los proyectos a escala nacional.

<sup>1</sup> Programa de gobernanza de la tierra de la Unión Europea (disponible en inglés en el siguiente enlace <https://www.africandpolicy.org/eu-programme/>).



**Figura 1** - Proyectos transversales



Fuente: FAO, 2020. Se ajusta al mapa n.º 4170 Rev. 19, NACIONES UNIDAS, octubre de 2020.

**Fase 1** Angola, Burundi, Côte d'Ivoire, Eswatini, Etiopía, Kenya, Malawi, Níger, Somalia y Sudán del Sur.  
**Fase 2** Brasil, Camerún, Colombia, Ghana, Guinea-Bissau, Pakistán, Sudán y Uganda.

Los proyectos del programa se han concebido para mejorar la gobernanza de la tenencia. En ellos se refleja lo complejas y diversas que son las cuestiones de la tenencia en los países, en especial las relacionadas con la tierra. Por lo tanto, no existe un enfoque único para todos los casos, como queda reflejado por el amplio alcance de las Directrices voluntarias y el Marco de acción y directrices. El proyecto también promueve la aplicación integrada de ambos instrumentos en el continente africano para que haya sinergias y complementariedades en su aplicación. También están pensados para brindar la oportunidad de desarrollar capacidades a escala nacional y continental para la incorporación de sus disposiciones. En términos generales, los proyectos transversales han permitido realizar avances significativos en materia de gobernanza de la tenencia en el marco de las Directrices voluntarias (y del Marco de acción y directrices en el caso de los proyectos en África).

En este informe se abordan las lecciones aprendidas, la experiencia adquirida, las mejores prácticas y los desafíos planteados en la ejecución de la Fase I (que se puso en marcha en mayo de 2014 y se completó en diciembre de 2019) y la Fase II (que se puso en marcha en diciembre de 2016 y se completará en diciembre de 2020). Además, también se determina cuáles son las nuevas cuestiones clave que podrían tener efectos en la gobernanza de la tenencia. El informe se basa en los informes sobre la marcha de los proyectos en los países y las actas de las reuniones de capitalización (consorcio formado por la Comisión de la Unión Africana, la Comisión Económica para África y el Banco Africano de Desarrollo, 2010) realizados durante las Fases 1 y 2.



Las reuniones de capitalización son la piedra angular del Proyecto Transversal de la FAO. Estas reuniones tienen como objetivo evaluar los progresos realizados en la ejecución, desarrollar las capacidades de los equipos de los proyectos, compartir experiencias y lecciones aprendidas y servir como plataforma para el establecimiento de redes y para que haya una interacción más estrecha entre los encargados de ejecutar los proyectos a escala nacional a fin de obtener mejores resultados.



## Estructura del informe

El informe se estructura en torno a las siguientes esferas temáticas fundamentales:

1. Reformas jurídicas y de políticas
2. Marcos institucionales y desarrollo
3. Gobernanza de la tenencia y administración de la tierra
4. Desarrollo de las capacidades
5. Resolución de conflictos
6. Equidad de género y derechos de las mujeres sobre la tierra
7. Mejora de la gobernanza de las tierras de pastoreo
8. Inversiones agrícolas responsables
9. Ordenación pesquera sostenible

El informe se centra en las lecciones aprendidas, mejores prácticas, innovaciones y desafíos que han ido surgiendo en las labores de mejora de la gobernanza de la tenencia para lograr la seguridad alimentaria, mejorar la nutrición y hacer un mejor uso del medio ambiente. Se ponen de relieve asimismo las nuevas cuestiones que podrían tener efectos en la seguridad y la gobernanza de la tenencia.





# 2 Lecciones aprendidas

## 2.1 Reformas jurídicas y de políticas

Las cuestiones relacionadas con la tierra son de carácter político, por lo tanto, resulta fundamental contar con la voluntad política para lograr cambios y poner en marcha nuevas reformas. Los compromisos y diálogos deben centrarse en los encargados de la formulación de políticas y las partes interesadas clave a nivel nacional y regional o local, entre distintos actores que se encuentren en una buena posición, mediante interacciones con las personas que ostentan el poder.

La experiencia demuestra que las cuestiones relacionadas con la tierra siguen siendo delicadas y requieren un doble enfoque:

- involucrar a los encargados de la toma de decisiones y los actores clave, durante la preparación de los proyectos y desde el inicio de su ejecución, en políticas que fomenten la gobernanza responsable de la tenencia y los recursos naturales;
- trabajar a nivel comunitario con la población rural promoviendo prácticas sostenibles.

Las lecciones aprendidas de los proyectos ponen de relieve el beneficio de utilizar las Directrices voluntarias y el Marco de acción y directrices para generar datos empíricos que convengan a los gobiernos para que mejoren la gobernanza y la administración de la tierra a escala nacional, incluido a través de enfoques participativos, la movilización de las comunidades y el fomento de la inclusividad.

### 2.1.1 Crear un entorno político propicio

El apoyo político varía dependiendo del proyecto y del país. Dado que resulta fundamental para que los proyectos se lleven a cabo con éxito, el entorno político debe abordarse con delicadeza para obtener el apoyo necesario de los encargados de la formulación de políticas. Debería determinarse quiénes van a promover el proyecto al inicio del mismo para asegurar el compromiso político cuando se planteen desafíos al tratar con los líderes políticos. Además, es necesario contar con un compromiso constante y realizar actividades continuas de promoción al más alto nivel político.

Las experiencias con los proyectos en los países en la búsqueda de reformas de la gobernanza de la tierra han sido dispares y han tenido distintos grados de éxito y planteado desafíos diversos. Existe un consenso en el sentido de que la voluntad política es clave para las reformas de la gobernanza de la tierra y de que estas deberían orientarse por procesos participativos de múltiples partes interesadas de planificación, ejecución y seguimiento que concilien los intereses de los grupos que tienen distintos medios de vida y los de las partes

interesadas. La sensibilización no es suficiente. Otras cuestiones clave que se deben tener en cuenta son la necesidad de desarrollar las capacidades, la formulación y aplicación de políticas participativas y la creación de una base de datos empíricos para la toma de decisiones, que esté públicamente a disposición de todas las partes interesadas. Al trabajar en estrecha colaboración con el gobierno se puede determinar y acordar el contenido y el proceso de las reformas agrarias.

Para garantizar la seguridad de la tenencia de todos sus ciudadanos, los países no tienen más remedio que emprender reformas agrarias y asegurarse de que todas las leyes responden a las necesidades del momento y sientan las bases para garantizar la sostenibilidad en el futuro. Para convencer a los encargados de la toma de decisiones de que modifiquen las políticas agrarias que no son adecuadas, primero hay que determinar las deficiencias jurídicas y en materia de políticas. Es un proceso largo que requiere paciencia y que la agenda se establezca correctamente. La formulación de políticas agrarias en favor de los pobres requiere un compromiso a medio y largo plazo para asegurar la participación e inclusión de todas las partes interesadas y que estas tengan voz en las medidas de política.



Para asegurar que en el proceso participativo se incluya a la comunidad, podrían organizarse consultas de preparación de las reformas agrarias a nivel de las comunidades como forma de garantizar que se recaben aportaciones significativas.

### 2.1.2 Marco jurídico y reglamentario

Para llevar a cabo el discurso en torno a las políticas agrarias y la formulación de tales políticas, es indispensable que haya un organismo multisectorial con un mandato bien definido. La naturaleza de la gobernanza de la tierra es tan política que los desafíos del sector no pueden abordarse sin tener en cuenta el marco general de la gobernanza política. Los organismos de múltiples partes interesadas gozan de una mayor legitimidad si se establecen como organismos jurídicos, como se observó en Somalia.

Las modificaciones de las legislaciones y políticas vigentes o la formulación de otras nuevas deberían basarse en las lagunas existentes y la información basada en datos empíricos disponible.

En Angola, la ley agraria vigente se aprobó en 2004. Aunque proporciona un marco útil, hay que modificarla para abordar las lagunas detectadas, por ejemplo, hay que formalizar los derechos consuetudinarios sobre la tierra. El proyecto en el país brindó la oportunidad de abordar estas lagunas y retomar la posibilidad de llevar a cabo una reforma más profunda. Se ha realizado un análisis de la legislación angoleña relacionada con la tierra usando como referencia las Directrices voluntarias, con el fin de evaluar las posibles lagunas que habría que abordar para que se incorporen los principios internacionales y para que el procedimiento de reconocimiento de los derechos consuetudinarios sea simplificado, comprensible y accesible para las poblaciones locales. En este sentido, la aprobación de una ordenanza a nivel provincial en Bié constituyó un hito no sólo para el proyecto, sino también para el país, al convertirse en el primer documento que establecía formalmente los mandatos institucionales y los pasos que había que seguir para registrar los derechos consuetudinarios.

Las nuevas políticas agrarias deberían formularse en estrecha colaboración con las comunidades locales afectadas y los líderes tradicionales mediante procesos de consulta participativos. De este modo, se garantiza que las intervenciones sean apropiadas y adecuadas y se logra una mayor aceptación a nivel local, lo que muy probablemente facilitará la aplicación de la nueva política.

En Kenia, las reformas jurídicas y de políticas se hacen requiriendo la participación pública en la formulación de políticas y leyes a través de una constitución (Consejo Nacional de Jurisprudencia con la Autoridad del Fiscal General, 2010) y un proyecto de ley de participación pública (Consejo Nacional de Jurisprudencia con la Autoridad del Fiscal General, 2018). Cada autoridad pública está obligada a definir y publicar unas directrices de participación y a elaborar un informe anual sobre el cumplimiento, tanto a nivel nacional como de los condados, respecto de cualquier institución pública, así como para ellas.

La participación pública debe abarcar publicaciones en los periódicos y la celebración de eventos específicos, en los que las partes interesadas puedan expresar sus preocupaciones. Si alguna persona o grupo de personas considera que las leyes y políticas se han aprobado sin la debida consulta, el caso puede llevarse a los tribunales. En este sentido, ha habido varios casos en los que se han revocado leyes y políticas para revisarlas. Aunque los procesos inclusivos pueden ser costosos y requerir mucho tiempo, los beneficios que se obtienen en la mejora de la gobernanza superan con creces los costos.

Al igual que en muchos otros países, uno de los grandes desafíos que se plantean a la hora de facilitar la participación pública en Kenia es la falta de recursos suficientes.

En el Níger (FAO, 2019), la formulación de una nueva política agraria ha contado con una amplia participación de las autoridades tradicionales, lo que permitió que tuvieran un gran peso en el proceso de formulación de políticas. De esta manera estuvieron involucradas en todo el proceso. Aunque no todas ellas están a favor de



los cambios, cuando se lleva a cabo una concienciación adecuada se obtiene el apoyo de la mayoría. Aquellas que apoyan los cambios pueden, además, convertirse en agentes del cambio y portavoces del gobierno y, de ese modo, influir constructivamente en la aplicación de la política y la reforma. Esta experiencia pone de relieve la importancia de involucrar desde el principio a la comunidad y los líderes tradicionales.

### 2.1.3 Reconocimiento jurídico de los derechos consuetudinarios sobre la tierra

El reconocimiento jurídico de los derechos consuetudinarios de tenencia es esencial no sólo para los titulares de los derechos, sino también para garantizar la seguridad de todos los derechos de tenencia y los sistemas integrales de administración de la tierra. Sin embargo, las leyes por sí solas no llevan a cabo las reformas. Deben definirse un proceso y un plan de implementación.

El proceso para obtener el reconocimiento jurídico de esos derechos requiere de esfuerzos concertados a fin de cambiar la perspectiva patriarcal que domina desde hace mucho tiempo el ámbito de los derechos de tenencia consuetudinarios. Las experiencias de Colombia demuestran que, aunque la ley pretende reducir los problemas de los indígenas, el reconocimiento real de sus derechos sigue siendo muy limitado. Aunque se han aprobado leyes que reconocen parcialmente estos derechos, los derechos de tenencia de la tierra casi siempre son indivisibles. Para abordar esta cuestión, se ha nombrado a jueces especializados que se dedican exclusivamente a esta tarea. Por primera vez en Kenya, los derechos de tenencia comunales y consuetudinarios obtuvieron un reconocimiento formal y se protegieron a través de la Política Nacional de Tierras (Ministerio de Tierras de Kenya, 2009) y de la Ley de Tierras Comunitarias (Consejo Nacional de Jurisprudencia con la Autoridad del Fiscal General, 2016).

La Ley de Tierras Comunitarias también prevé el registro de las tierras comunitarias por etnia, cultura, ubicación geográfica e interés común e integra plenamente el

enfoque de la FAO sobre la delimitación participativa de las tierras. Esto permitirá que se reconozcan los derechos por grupos, como en el caso de los pastores y, por tanto, que se protejan sus medios de vida. Además, tanto la política como la ley hacen hincapié específicamente en la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y en la necesidad de incluir tanto a hombres como a mujeres en la gobernanza de la tenencia de la tierra.

En Malawi se han promulgado varias leyes relacionadas con la tierra, entre ellas, la Ley de Tierras Consuetudinarias (Boletín Oficial del Gobierno de Malawi, 2 de septiembre de 2016), en la que se establece que la función de administrar las parcelas debe recaer en la autoridad local. Debería crearse un comité de tierras de la aldea presidido por el jefe, formado en un 50 % por mujeres, para administrar todas las cuestiones relacionadas con la tierra en su aldea. Se han incluido en la ley una serie de instituciones para garantizar la transparencia del proceso. Se establecerá un tribunal de autoridades tradicionales a nivel de distrito para que las controversias se solucionen con rapidez. Las funciones del gobierno central se transferirán a nivel de distrito.

### 2.1.4 Desafíos

Se han planteado varios desafíos en relación con la realización de reformas jurídicas y de política:

- **Marco jurídico y administrativo inadecuado**

Los desafíos en este sentido incluyen lagunas y contradicciones en los marcos jurídicos y de políticas existentes, así como leyes y reglamentos incompatibles con las necesidades modernas (lo que genera retrasos en las reformas jurídicas), como se observó en Angola, el Pakistán y Somalia.

- **Entorno político inestable**

En Angola y Burundi, se observó que la carga política general para tratar las cuestiones de la tierra y cambiar las agendas y prioridades políticas supone un riesgo para la ejecución del proyecto y la aplicación de nuevas reformas y legislaciones.



- **Dificultades a la hora de reformar las formas de tenencia consuetudinarias**

En Kenya, Malawi y Somalia se destacan como desafíos la resistencia de algunos líderes tradicionales a la nueva

legislación, el retraso en la aprobación de la misma, las fuertes estructuras tradicionales que no favorecen la aplicación de las Directrices voluntarias ni del Marco de acción y directrices y los sistemas contradictorios.

## 2.2 Marcos institucionales y desarrollo

La estabilidad institucional es fundamental para poder introducir cambios y mejorar la gobernanza de la tierra a escala nacional. Es necesario establecer un marco institucional que proporcione una estructura clara tanto a nivel nacional como local. Contar con estructuras y mandatos institucionales claros puede, además, servir para aclarar los derechos, hacerlos valer y apoyar la solución de controversias. Siempre es necesario un cambio de mentalidad, que es un proceso a largo plazo que requiere compromisos a largo plazo.

En Kenya se han puesto en marcha varias reformas para mejorar la eficiencia en la gestión y administración de la tierra. Entre ellas cabe destacar el examen de los documentos de políticas, la legislación, las estructuras administrativas y la institucionalización, incluida una política nacional de uso de la tierra para fortalecer los sistemas de gobernanza de la tenencia de la tierra y un plan nacional de ordenación del territorio.

La gobernanza de la tenencia puede mejorarse implantando una estructura institucional y unos flujos de trabajo que favorezcan una labor eficaz, lo que garantiza una delegación de autoridad suficiente y unas líneas claras de rendición de cuentas, así como el compromiso al más alto nivel. La elevada rotación del personal supone una amenaza para la estabilidad institucional y varios proyectos en los países la consideran un desafío en la ejecución de los proyectos. Las lecciones aprendidas en Angola demuestran que, para abordar esta cuestión, la sostenibilidad técnica, financiera y jurídica puede ayudar a mitigar los efectos de la elevada rotación del personal. Por lo tanto, hay que dar prioridad a los esfuerzos encaminados a lograr esa sostenibilidad.

### 2.2.1 Descentralización

Descentralizar los servicios relacionados con la tierra y traspasarlos a las autoridades locales es fundamental para establecer un sistema de gobernanza de la tenencia eficaz y accesible. Además de reducir la carga a nivel central, las instituciones descentralizadas también permiten prestar los servicios de administración de la tierra de manera más oportuna, eficiente y contextualizada. Las experiencias de los proyectos en los países demuestran que es más fácil ejecutar un proyecto de tenencia de la tierra en un entorno en el que las instituciones que prestan servicios relacionados con la tierra están descentralizadas y las responsabilidades repartidas. En Malawi, la Ley de Tierras Consuetudinarias incluye una serie de instituciones para garantizar que el proceso sea transparente.

Se han establecido tribunales de autoridades tradicionales a nivel de distrito para que las controversias se solucionen con rapidez. Las funciones del gobierno central se han transferido a los distritos.

Para que la descentralización sea eficaz, se recomienda la constitución de autoridades locales, por ejemplo, comisiones o juntas de tierras operativas que se encarguen de la gobernanza de la tierra, incluida la determinación y delimitación del territorio, y de mantener un inventario de las tierras públicas. La labor que lleven a cabo los equipos topográficos podría organizarse y coordinarse a través de estas autoridades. Para involucrar a la comunidad local en la elaboración del inventario, se deberían realizar esfuerzos adecuados de sensibilización y movilización. Como prueba del éxito de este enfoque tenemos el inventario de las tierras



públicas elaborado en Burundi y la cartografía de los corredores de pastoreo elaborada en el Níger.

Las comisiones o juntas locales deberían establecerse en colaboración con los ministerios e instituciones nacionales responsables de las tareas relacionadas con el trabajo de esas autoridades. Es fundamental que dichas autoridades descentralizadas cuenten con las capacidades adecuadas. Para ello, puede que se requiera el desarrollo de capacidades específicas.

### **2.2.2 Mandatos/cartografía institucionales**

Para mejorar los arreglos institucionales debería elaborarse una cartografía institucional. Así, podrá obtenerse una visión general de las responsabilidades, funciones y mandatos que tienen las distintas instituciones. Además, permitirá identificar y abordar las lagunas funcionales y los solapamientos de los mandatos institucionales, así como las deficiencias en materia de capacidades.

Cuando el mandato para tratar las cuestiones de la tierra se dispersa entre los ministerios de los distintos sectores, se producen solapamientos y conflictos entre las funciones y responsabilidades, lo cual supone obviamente un obstáculo a la hora de implementar la gobernanza eficiente de la tenencia. Debe haber un reparto claro de responsabilidades y funciones para evitar que haya contradicciones entre políticas o una falta de coordinación entre las instituciones y departamentos que prestan servicios relacionados con la tierra.

En relación con la ejecución de los proyectos, debería designarse siempre a una entidad que ejerza la función de liderazgo. En algunos países, la ejecución de los proyectos está dirigida por instituciones gubernamentales, como en el caso del Níger (Code Rural du Niger), o por organismos públicos que reciben asistencia técnica de otros organismos, como en los casos de Eswatini y Malawi. En otros casos, como Burundi y Etiopía, se ocupan las organizaciones internacionales, mientras que en Angola y Côte d'Ivoire se encargan las organizaciones de la sociedad civil. En Somalia y

Kenya, la FAO se encarga de ejecutar los proyectos en colaboración con la institución gubernamental correspondiente. Aparentemente no parece que haya ventajas entre unas u otras opciones. No obstante, los gobiernos siempre deberían desempeñar una función de liderazgo en la ejecución de los proyectos, ya que los efectos de los proyectos se mantienen a través de procesos gubernamentales. En Angola, el hecho de que se definieran claramente los mandatos institucionales y se racionalizaran los procesos y procedimientos facilitó el registro de los derechos consuetudinarios sobre la tierra y permitió extraer datos empíricos para fundamentar las reformas jurídicas. En caso de que se detecten deficiencias en las capacidades, deberían formularse estrategias de desarrollo de las capacidades.

En Kenya, se han adoptado estrategias de este tipo a todos los niveles en dos condados para apoyar la gobernanza sostenible de las tierras comunales.

### **2.2.3 Estructuras e instituciones consuetudinarias**

Las instituciones tradicionales existentes desempeñan un papel fundamental en la gestión de los derechos de tenencia, por ejemplo, al ocuparse de solucionar las controversias y conflictos sobre la tierra, la asignación de tierras, la gestión de los usos del suelo rural, etc. Constituyen la base para gestionar las cuestiones de la tenencia a nivel de las comunidades y, por lo tanto, es importante asegurarse de que las prácticas se fundamenten en leyes estatutarias. También es importante respaldar el desarrollo de las capacidades de las comunidades, que se sustenta mejor en los sistemas e instituciones existentes.

Entre los ejemplos de instituciones consuetudinarias que funcionan bien cabe destacar la institución de los ancianos del proyecto en Somalia, que toma medidas basándose en las normas y prácticas tradicionales, y la gestión de la tierra de la nación suazi del proyecto en Eswatini, que se basa en las estructuras consuetudinarias. La Ley de Tierras Consuetudinarias de Malawi y la Ley de Tierras Comunitarias de Kenya reconocen jurídicamente



los sistemas consuetudinarios de administración de la tenencia.

Las culturas y las costumbres consiguen unir a la gente. Incorporar estas costumbres en los proyectos destinados a mejorar la gobernanza de la tenencia resulta beneficioso, ya que las comunidades suelen tener un fuerte apego a ellas y, por tanto, es una buena forma de integrarlas en el proceso. Deberían respetarse y reconocerse siempre las costumbres locales. No obstante, también es necesario armonizar siempre los enfoques consuetudinarios y estatutarios que se aplican a la gobernanza de la tierra.

Determinar cuáles la función adecuada de las instituciones consuetudinarias puede ser todo un desafío. En el Níger, es importante saber que las estructuras tradicionales gozan de reconocimiento y que las costumbres están consagradas en las leyes. La ley estipula que los jefes consuetudinarios son los primeros en intervenir cuando surgen controversias, con el objetivo de reconciliar a las partes. Tienen competencias para resolver todas las controversias que surjan entre los actores rurales en el contexto de la tenencia consuetudinaria. Por lo general, la cuestión subyacente que hay que abordar suele ser cómo compartir el territorio. En algunas zonas, los jefes han tenido una influencia muy fuerte.

#### 2.2.4 Desafíos

Se destacan varios desafíos en relación con la mejora y el desarrollo de los marcos institucionales, entre ellos:

- **la falta de un marco institucional integral e integrado**

Por ejemplo, en Eswatini existen dos marcos institucionales paralelos para tratar cuestiones de la tenencia consuetudinaria y estatutaria.

- **Los arreglos institucionales deficientes**

La ausencia de una institución gubernamental líder y los acuerdos institucionales pendientes de resolución son los principales desafíos que se plantean durante la ejecución de los proyectos. Estos casos se dieron en Burundi, Eswatini, Guinea-Bissau, Kenya y Somalia.

- **Las deficiencias en materia de capacidad y la falta de capacidades institucionales y humanas adecuadas en los planos nacional y local para la gobernanza de la tenencia**

En todos los proyectos se señaló este desafío como una cuestión fundamental que hay que abordar.

- **El solapamiento, la dispersión y la falta de una clara definición de los mandatos, así como la ausencia de división de funciones y responsabilidades entre los organismos gubernamentales**

Según los informes, en Somalia hay 12 ministerios que alegan tener mandatos sobre la tierra en Somalilandia.

- **La falta de una coordinación adecuada entre las distintas instituciones gubernamentales, entre los niveles administrativos y entre los diferentes sectores y proveedores de servicios**

Esta cuestión se ha planteado en varios proyectos, a saber, en Burundi, Etiopía y el Sudán.

- **Las dificultades a la hora instituciones consuetudinarias**

En Eswatini, se plantean desafíos sobre cómo integrar las instituciones consuetudinarias en el proceso de gobernanza de la tenencia y las instituciones estatutarias encargadas de la administración de las tierras registradas, lo que da lugar a dos estructuras paralelas.

- **La incertidumbre institucional**

Los frecuentes cambios en las estructuras institucionales, como las fusiones y divisiones de ministerios, generan incertidumbre y afectan a los proyectos en relación con el tiempo de ejecución, los recursos, el reparto de responsabilidades, etc.

También se menciona como un desafío la elevada rotación de personal en las instituciones gubernamentales del Brasil y Etiopía.



### 2.3 Gobernanza de la tenencia y administración de la tierra

La gobernanza de los recursos naturales nace de una construcción social e histórica, definida por las características y las dinámicas del territorio o de la comunidad en cuestión. Por lo tanto, el éxito en la implementación de las iniciativas de desarrollo depende en gran medida del diálogo permanente entre los actores comunitarios y territoriales y las entidades ejecutoras. La tierra no es sólo un activo económico, sino que tiene una gran importancia histórica, política, social y cultural. Por lo tanto, para mejorar la administración de la tierra y la gobernanza de la tenencia es necesario adoptar un enfoque integral y respetar las tradiciones históricas y culturales. Es importante conocer a fondo el contexto en el que se va a llevar a cabo un proyecto, lo cual se debe incorporar a los conocimientos especializados de que se disponga. Resulta fundamental prestar apoyo a todos los equipos técnicos para entender el contexto de cada territorio y diseñar productos de comunicación adecuados.

Los procesos relacionados con la garantía de los derechos de tenencia requieren:

- tiempo (hay que llevar a cabo consultas inclusivas y establecer los elementos que favorezcan su realización);
- eficacia (elegir las herramientas y el enfoque, animación);
- eficiencia (accesibilidad, posibilidad de reproducción);
- estrategia (plan de sostenibilidad, gestión de riesgos y solución de controversias).

El Estado es la entidad que debe asumir en primera instancia la labor de gobernanza responsable de la tenencia. Esta premisa debería reconocerse y deberían proporcionarse mecanismos adecuados de capacidad y financiación para que las medidas de seguridad de la tierra sean sostenibles. El personal técnico que participa en las actividades del proyecto constituye tanto un punto de entrada seguro a las comunidades rurales como una estrategia de salida sostenible.

Los proyectos piloto son una excelente oportunidad para probar los enfoques planteados y las tecnologías elegidas, antes de ampliarlos a escala nacional. Es importante elegir cuidadosamente las zonas piloto, sobre todo para evitar posibles conflictos, y establecer rápidamente las estructuras que se van a usar para ejecutar los proyectos piloto. Las zonas piloto se eligieron teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes factores:

- que hubiera comunidades receptivas dispuestas a participar en las actividades del proyecto;
- que hubiera líderes consuetudinarios o comunitarios dispuestos a colaborar;
- que la zona geográfica fuera lo suficientemente grande como para generar buenos resultados que permitieran la ampliación del proyecto;
- que las autoridades locales mostraran su voluntad de apoyar las actividades del proyecto y participar en ellas;
- que los lugares de ejecución de los proyectos fueran zonas libres de conflictos para evitar las interrupciones.

En Eswatini, Malawi, Uganda y Côte d'Ivoire, los lugares de ejecución de los proyectos se eligieron teniendo en cuenta esos factores. Los proyectos deberían ampliarse basándose en la experiencia adquirida con los proyectos piloto y mediante un proceso sumamente consultivo y participativo. En Malawi, el uso de proyectos y programas piloto ha servido como valioso punto de partida para empezar a ejecutar el proyecto en el país. Entre otras cosas, se ha creado una plataforma participativa de múltiples partes interesadas para abordar las cuestiones de la tenencia, se han desarrollado las capacidades de las partes interesadas para que puedan participar activamente y se han realizado actividades de sensibilización sobre las cuestiones de la tenencia a todos los niveles. Antes de poner en marcha el proyecto, es necesario adoptar medidas adecuadas para minimizar los posibles efectos negativos. Además, debería realizarse un análisis de las repercusiones sociales y económicas.



### 2.3.1 Cartografía de los derechos sobre la tierra públicos, consuetudinarios y privados

Para que el mapa catastral sea coherente, deberían realizarse constantemente actividades de cartografía e introducirse mecanismos que permitan actualizarlo periódicamente, cada vez que se produzcan cambios. Si las labores cartográficas no se realizan de manera constante, los costes de ejecución serán más altos. Por lo general, hay que prestar apoyo a la administración del catastro, que debería proporcionarse a todos los niveles. Evaluar qué tecnología es la más adecuada y gestionar la falta de recursos físicos y técnicos puede suponer un desafío. En este sentido, algunos enfoques pueden resultar prohibitivos desde el punto de vista del tiempo y de los recursos y, en consecuencia, no ser adecuados para la finalidad prevista.

En los proyectos en los países se han utilizado diferentes tecnologías instrumentales para satisfacer las necesidades y requisitos específicos de cada país, a saber: Quantum GIS (QGIS) en Burundi, Open Tenure en Angola, OpenDataKit (ODK) en Eswatini, Open Tenure para la pesca en Ghana y Commercial Agriculture Management Information System (CAMIS) en Etiopía. En Burundi, Côte d'Ivoire, Eswatini, Ghana, Kenya y Uganda, se han utilizado dispositivos móviles para recopilar datos sobre los derechos de tenencia. Si procede, los mapas catastrales pueden realizarse utilizando ortofotos o imágenes de satélite (si la resolución es alta). Es sumamente importante especificar cuáles son las exigencias concretas en cuanto a la precisión de la topografía y la cartografía. En el proyecto ejecutado en Kenya, en lugar de sistemas de posicionamiento global (GPS) y estaciones totales se utilizaron teléfonos móviles. Se consideró que la precisión era suficiente para las zonas rurales, sobre todo teniendo en cuenta los costos y el tiempo que haría falta en caso de hacerlo de otro modo. Los límites se establecieron usando referencias naturales, que son relativamente estables, como pueden ser las rocas o las montañas. Los árboles pueden arder fácilmente y, por tanto, no resultan adecuados. Para elaborar con éxito la cartografía de los derechos sobre la tierra, primero hay que implicar adecuadamente a

los usuarios de las tierras y contar con su participación. Puede resultar útil en este sentido usar técnicas de demarcación participativas, que consistan en realizar consultas a los diferentes grupos tanto por separado (por ejemplo, mujeres, hombres, jóvenes, ancianos, migrantes, personas vulnerables, etc.) como en conjunto.

En Malawi, la población deposita la tierra en manos de los jefes locales. Aunque los derechos de tenencia se suelen conocer, normalmente no están documentados. Las controversias acerca de la delimitación de las zonas controladas por los diversos jefes tribales suelen mermar el potencial de la tierra como principal factor de desarrollo económico. Se utilizan métodos participativos para evaluar el uso de la tierra y proteger los derechos sobre ella, como la delimitación participativa de la tierra y los enfoques de desarrollo territorial. La comunidad local debe desempeñar un papel clave en la determinación y demarcación de las parcelas, por ejemplo, formando parte de equipos locales que trabajen sobre el terreno.

El enfoque de la demarcación participativa de la tierra, es decir, en el que toda la comunidad participa en la definición de los límites territoriales, ha demostrado tener mucho éxito en Angola, Kenya y Uganda. En Angola, existe un conjunto simplificado de procedimientos para elaborar la cartografía del terreno de una manera participativa. Se realizan una o dos reuniones preliminares en cada comunidad antes de comenzar con el proceso de delimitación, que sirven para presentar el proyecto, primero a los líderes de la comunidad y luego a la comunidad en su conjunto. Posteriormente, el técnico imparte una sesión para explicar los puntos más importantes de la ley de tierras relacionados con los derechos de las comunidades rurales. Esta parte del proceso es clave, ya que hay que despejar todo tipo de dudas antes de pasar a las fases siguientes. Por último, se lleva a cabo la delimitación participativa a través de seis o siete encuentros adicionales.

El proceso suele requerir, en promedio, unos ocho o diez encuentros a nivel comunitario. Los técnicos de campo de las administraciones municipales están presentes en cada fase del proceso, no solo como parte de su



capacitación profesional, sino también como garantía para las comunidades de que el proceso se desarrolla en coordinación con las autoridades gubernamentales.

En Kenia, antes de tomar las coordenadas se sensibilizó a las comunidades acerca del proceso y de sus implicaciones, así como sobre los derechos que tienen en virtud de la ley de tierras y las Directrices voluntarias. Este paso fue importante para evitar interpretaciones erróneas o situaciones peligrosas. La demarcación la realizaron equipos formados por entre cinco y siete personas procedentes de grupos con distintos intereses, entre los que se encontraban agentes de extensión, representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG) y personal de la FAO y del Ministerio, que recibieron formación para llevar a cabo la tarea. Un requisito previo para realizar este proceso fue que hubiera leyes y reglamentos en vigor. Una vez finalizado el mapa, es conveniente que lo firme una autoridad, por ejemplo el gobernador del condado.

El costo de las labores topográficas se plantea como un desafío en los proyectos. En el proyecto ejecutado en Côte d'Ivoire, se recomendó alentar al Estado a negociar con los topógrafos para reducir los costos, con el fin de que sus servicios fueran más asequibles y estuvieran disponibles, y para agilizar el proceso.

### **2.3.2 Experiencias en el uso de imágenes de satélite**

Para agilizar el proceso de registro de las parcelas, deberían utilizarse las tecnologías disponibles, según proceda. Una tecnología cuyo uso puede suponer una gran diferencia son las imágenes de satélite, ya que permiten llevar a cabo una delimitación a gran escala basándose en los límites naturales. Además, las imágenes de satélite son una solución a los problemas de accesibilidad de ciertas zonas. Esta tecnología se ha usado con éxito en varios proyectos del Programa de gobernanza de la tierra de la Unión Europea.

En el Níger, el registro y la certificación de las tierras eran una necesidad inmediata. Se han catalogado 12 millones

de hectáreas mediante imágenes de satélite, que se han puesto a disposición de los titulares de los derechos de tenencia tras realizar las debidas comprobaciones sobre el terreno.

En Etiopía, el proyecto se ha beneficiado de las imágenes de satélite totalmente disponibles y de buena resolución proporcionadas por el Centro Común de Investigación europeo a través de imágenes de los satélites Sentinel.

Los datos de libre acceso de la Unión Europea y de otros organismos están ampliando las oportunidades derivadas del uso de datos geoespaciales en la labor de seguimiento agrícola en general y en las aplicaciones relacionadas con la gobernanza de la tierra en particular. En el proyecto ejecutado en Etiopía, las imágenes se utilizan para hacer un seguimiento de las inversiones a gran escala a lo largo del tiempo. El proyecto es un buen ejemplo el potencial de los datos de los satélites Sentinel, que en combinación con innovadoras técnicas de procesamiento en la nube permiten cartografiar las actividades de conversión de tierras con un alto nivel de detalle.

Además, las imágenes de satélite pueden utilizarse para hacer un seguimiento de los cambios en el uso de la tierra relacionados con las inversiones a gran escala. Dependiendo de la situación, también pueden utilizarse para distinguir los tipos de cultivo. Sin embargo, la resolución de las imágenes es demasiado baja para hacer un seguimiento más detallado que comprenda las prácticas agrícolas o la evaluación del impacto medioambiental. Se necesitan más estudios y ejemplos de aplicación para demostrar mejor su utilidad, la precisión obtenida frente a la requerida, el potencial de las necesidades de información conexas, los costes, etc.

### **2.3.3 Sistemas de información de tierras**

Antes de registrar nuevos límites, deberían tenerse en cuenta los mapas catastrales existentes y los límites registrados. De ser posible, los registros deberían digitalizarse para evitar solapamientos entre los mapas y facilitar la administración de los datos. Podrían utilizarse



distintos programas informáticos para este fin.

En Malawi, el Ministerio comenzó a digitalizar los registros de tierras existentes, georreferenciando la información existente con lo que hay sobre el terreno para asegurarse de que se resuelven los solapamientos. Se hicieron comprobaciones para verificar que la información existente fuera exacta. La garantía de la calidad es siempre importante para que el producto final sea fiable y aceptable.

En Burundi, Kenya y Malawi, los datos del proyecto se han integrado en los sistemas de información de tierras y las bases de datos nacionales. La tecnología debería elegirse en función del contexto del país. Los países deberían desarrollar unas capacidades técnicas adecuadas para poder adaptar la solución informática y prestar apoyo en el futuro. El uso de múltiples tecnologías cartográficas combinadas debería, no obstante, hacerse con precaución, ya que puede dar lugar a solapamientos en los mapas.

En Angola, fue necesario un programa informático de información geográfica para implantar el sistema integrado de información de tierras en las administraciones locales. La idea inicial era utilizar un programa informático de información geográfica de uso comercial, que finalmente se ha descartado, ya que el uso de una tecnología de código abierto (Quantum GIS) sería financiera y técnicamente más sostenible.

En Uganda se utiliza un programa informático adaptado. El desafío ha sido la disponibilidad de la información catastral.

Por lo tanto, el Ministerio está digitalizando la información sobre la tierra y desarrollando un sistema nacional de información de tierras.

En el Níger, todos los datos recogidos sobre los corredores de pastoreo, los titulares de derechos de tenencia, las dinámicas en el uso de la tierra y los mapas se han integrado en el sistema nacional de información de tierras. Un método que se puede usar para el

establecimiento de límites y la elaboración de un catastro es el uso de un sistema general de límites. Somalia tiene previsto utilizar ese sistema, que se crea a partir de las características naturales. Dado que se requiere una gran precisión, habría que recurrir a topógrafos cualificados para cumplir este requisito. No obstante, el nivel de precisión no tiene por qué ser necesariamente muy alto para establecer un sistema general de límites. En ese caso, las características naturales deben señalarse utilizando mapas ortofotográficos, en los que los límites se marcan en los mapas sobre el terreno, o utilizando imágenes de satélite. Como las ortofotografías digitales son muy caras, se podrían utilizar imágenes de satélite como alternativa.

### **2.3.4 Registro de todos los derechos de tenencia**

Una de las infraestructuras clave que sustenta el buen funcionamiento de los sistemas de administración de tierras es el hecho de disponer de un registro catastral que funcione bien. La voluntad política es clave para elaborar un registro de tierras que funcione y respete los derechos de tenencia de todos los titulares legítimos. Además, todo sistema de registro requiere una base jurídica válida que lo respalde.

El conjunto de actividades que acompaña la labor de demarcación es más importante que el hecho de determinar las coordenadas o elegir cuál es la tecnología adecuada. Dichas actividades comprenden la necesidad de sensibilizar a la comunidad, lograr el compromiso de las partes interesadas y garantizar un proceso participativo y mecanismos adecuados de adjudicación, solución de controversias y reclamación.

La buena gobernanza de la tierra contribuye a asegurar los derechos de tenencia, lo que puede ayudar a las comunidades o individuos a mejorar su seguridad alimentaria y su situación económica.

Por ejemplo, el hecho de que se garanticen los derechos de tenencia puede facilitar el acceso a los préstamos. Además, la garantía de los derechos de tenencia está



asociada a una mayor protección del medio ambiente y a un uso más sostenible de la tierra.

En el Níger se adoptaron enfoques participativos para registrar los derechos de tenencia con el fin de evitar que se genere desconfianza y se planteen objeciones. Participaron todas las partes interesadas clave identificadas. Se sensibilizó a la población sobre sus derechos y las comunidades dieron la legitimidad necesaria a las reivindicaciones que hicieron.

En Angola, se está implantando un catastro a nivel provincial. Las experiencias demuestran que el primer intento de registrar los derechos de tenencia es extremadamente difícil, así como determinar quién tenía inicialmente el derecho de usufructo de un recurso.

Para determinarlo, debería aclararse cuál es el origen de los derechos y cómo surgen, antes de decidir qué se va a registrar, sobre todo en situaciones en las que los derechos específicos no están reconocidos por las leyes del país. A menudo, los procesos de registro pueden dar lugar a reclamaciones enfrentadas. Este hecho no implica que el registro sea algo negativo, pero pone de relieve la importancia de contar con un proceso de adjudicación apropiado y mecanismos adecuados de resolución de conflictos y reclamación.

En Côte d'Ivoire, Malawi, Kenya y Angola, los derechos consuetudinarios están reconocidos jurídicamente y se están proporcionando y registrando certificados de titularidad. En este sentido, debería aclararse el proceso de registro de las tierras que están en régimen de tenencia consuetudinaria.

### 2.3.5 Desafíos

Los principales desafíos encontrados en relación con la mejora de la gobernanza de la tenencia y la administración de la tierra son los siguientes:

- **Resistencia a nivel local y nacional**

La resistencia al cambio y a los enfoques elegidos y la negativa a participar en el registro a nivel comunitario,

el escaso apoyo público a la hora de garantizar la tenencia de la tierra, los bajos niveles de participación de las partes interesadas y de la sociedad civil, la escasa aceptación de las Directrices voluntarias a nivel nacional y el retraso en la puesta en marcha del proyecto debido a la reticencia del gobierno a aprobarlo. En los proyectos ejecutados en Burundi, Côte d'Ivoire, Eswatini, Malawi y el Pakistán se han planteado estos desafíos.

- **Cuestiones relacionadas con la tecnología**

Cambio, en mitad de la ejecución del proyecto, del programa informático desarrollado para registrar los derechos consuetudinarios sobre la tierra; dificultades para recopilar datos sobre el terreno e integrarlos en el sistema existente de manera fácil y automática; complicaciones a la hora de trabajar con varios sistemas de coordenadas, ya que las zonas urbanas y rurales utilizan sistemas diferentes; problemas para georreferenciar terrenos irregulares; mantenimiento y mejora de las capacidades de georreferenciación; e integración de los datos de tenencia en el sistema nacional de información de tierras. Estos desafíos se han planteado en Angola, el Níger y Uganda.

- **Capacidades humanas e institucionales insuficientes**

Entre los desafíos mencionados cabe destacar la escasa capacidad para lograr avances significativos en la aplicación de las Directrices voluntarias y los Principios del CSA para la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios; la escasa capacidad de las organizaciones de la sociedad civil; pocos recursos humanos cualificados y elevada rotación de personal; la comprensión limitada de las partes interesadas sobre cómo utilizar las Directrices voluntarias en la práctica, aunque se ha aumentado la concienciación; y la falta de asistencia para certificar todas las tierras dentro de la zona del proyecto. Estos desafíos se han planteado en los proyectos ejecutados en Côte d'Ivoire, Etiopía y Malawi.

- **Falta de acceso a los datos y datos inadecuados**

Entre los desafíos relacionados con este aspecto cabe destacar la falta de suministro de datos por parte del



Ministerio debido a la sensibilidad de la información, la falta de información actualizada sobre la tierra y los deficientes sistemas de información de tierras. Estos desafíos han sido mencionados por los equipos de los proyectos ejecutados en Kenia y el Pakistán.

- **Dificultades para mantener el nivel de movilización y compromiso de las autoridades**

En el proyecto en el Níger se ha planteado como desafío la dificultad para mantener el nivel de movilización y compromiso de las autoridades en la aplicación y mejora de la gobernanza de la tierra.

- **Problemas de desigualdad**

Distribución desigual de los derechos de tenencia, por ejemplo, debido a la competencia que existe por los recursos, lo que infringe los derechos de tenencia de las minorías y las personas vulnerables. Estos problemas se han planteado en los proyectos ejecutados en el Pakistán y Somalia.

- **Proceso de registro de tierras engorroso e ineficiente**

Este desafío se ha planteado en el proyecto ejecutado en Ghana.

## 2.4 Desarrollo de las capacidades

El desarrollo de las capacidades requiere intervenciones y capacitaciones constantes y no es una labor puntual. Implica respaldar un proceso de aprendizaje y cambio, lo cual lleva tiempo. Las actividades de desarrollo de las capacidades y la colaboración entre las partes interesadas son fundamentales para cualquier actividad de desarrollo. Por lo tanto, la mejora de la gobernanza de la tenencia a través de la aplicación de las Directrices voluntarias y el Marco de acción y directrices debería llevarse a cabo a través de acuerdos y trabajos conjuntos entre las instituciones pertinentes y las organizaciones sociales con el fin de concienciar y desarrollar las capacidades. El desarrollo de las capacidades para la aplicación integrada de las Directrices voluntarias y el Marco de acción y directrices debe llevarse a cabo a todos los niveles, especialmente a nivel gubernamental. Al principio de la ejecución del proyecto debería realizarse una evaluación de las capacidades, para determinar cuáles son las que se necesitan. Posteriormente, se puede decidir un plan para realizar las actividades adecuadas. La flexibilidad y la adaptación son factores esenciales en el desarrollo de las capacidades, y las intervenciones deberían adaptarse a las exigencias y contextos particulares.

### 2.4.1 Capacitación de las partes interesadas

La labor de desarrollo de las capacidades debería ser integral, ir dirigida a todas las partes interesadas clave y realizarse desde el inicio y durante la ejecución del proyecto. Teniendo en cuenta que con las sesiones adaptadas de capacitación se obtienen mejores resultados, deberían desarrollarse módulos específicos para formar a todas las partes interesadas. Asimismo, debería dedicarse tiempo suficiente para capacitar al equipo del proyecto. Para intensificar los esfuerzos de capacitación, debería hacerse hincapié en la formación de instructores.

En todos los proyectos en los países se han realizado amplias actividades de desarrollo de las capacidades y se

han introducido diversas iniciativas para que las partes interesadas recibieran una capacitación adaptada. En Etiopía, las intervenciones de desarrollo de las capacidades se diseñaron basándose en una meticulosa evaluación realizada para detectar las deficiencias de capacidad. Para llevar a cabo la evaluación se utilizaron varios métodos, incluidos un análisis de las partes interesadas, un plan institucional detallado de las actividades, una evaluación de las deficiencias, debates en equipo para detectar las deficiencias y consultas con los directores.

La evaluación puso de manifiesto que, entre los funcionarios públicos, los expertos, los inversores y la comunidad local, hay una falta de conocimiento de las Directrices voluntarias, del Marco de acción y directrices,



de los Principios del CSA para la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios y de otras herramientas internacionales. La capacitación adaptada ha tenido buenos resultados con todas las partes interesadas involucradas. Una evaluación del impacto de las sesiones de capacitación impartidas mostró que las sesiones adaptadas mejoran el desempeño de las personas capacitadas en lo que respecta a la calidad y la eficiencia del servicio. En Burundi se firmó un memorando de entendimiento con un organismo local de capacitación, y en Kenya se celebró un seminario web para promover la mejora de la gobernanza de la tierra. A nivel transversal se han impartido múltiples sesiones de capacitación que abarcan una amplia variedad de cuestiones temáticas, a saber, la mejora de la gobernanza de la tenencia, la gobernanza de la tenencia equitativa en cuanto al género, la mejora de la gobernanza de las tierras de pastoreo, la tenencia de la pesca, la lucha contra los efectos del cambio climático, las tecnologías que permiten mejorar la gobernanza de la tenencia, el tratamiento de las controversias y los conflictos relacionados con la tenencia, el diseño de intervenciones de desarrollo de las capacidades, las inversiones responsables en la agricultura, la participación de las organizaciones de la sociedad civil, el fomento de procesos de múltiples partes interesadas y el seguimiento y la evaluación.

La FAO ha creado una plataforma integral para el desarrollo de las capacidades, que consiste en una amplia gama de publicaciones especializadas y técnicas y cursos de aprendizaje electrónico. Esto podría servir de base en el proceso de desarrollo de las capacidades, junto con otras herramientas y materiales pertinentes, incluidas las herramientas del Marco de acción y directrices, el marco de seguimiento y evaluación y la plataforma de gestión de los conocimientos.

## 2.4.2 Concienciación y sensibilización

En todos los países, la labor de concienciación sobre las Directrices voluntarias y el Marco de acción y directrices

debería realizarse durante la ejecución de los proyectos, como medio para asegurar una aplicación adecuada de los principios basada en la participación y la realización de consultas con las comunidades locales y el gobierno. Deberían destinarse recursos suficientes a las actividades de concienciación y sensibilización, ya que hay que realizarlas de manera continua para asegurar el compromiso de las partes interesadas clave.

En Malawi, gracias a que se sensibilizó a las partes interesadas seleccionadas mediante plataformas de concienciación, estas comprendieron mejor la labor de protección de los derechos de tenencia y se mostraron más comprometidas al respecto. No obstante, es importante sensibilizar sobre las leyes de tierras no sólo a las comunidades, sino también a los proveedores de servicios. La experiencia demuestra que traducir a los idiomas locales las Directrices voluntarias y las guías técnicas conexas puede ser de gran ayuda para los esfuerzos de sensibilización y para que se comprendan y apliquen mejor los principios.

En Etiopía (FAO, 2014), las Directrices voluntarias, junto con una guía técnica, se tradujeron del inglés al amárico para aumentar su aceptación y uso, lo mismo que en Angola, donde las Directrices voluntarias se tradujeron del inglés al portugués.<sup>2</sup>

Trabajar a nivel de base es importante ya que, al concienciar a las comunidades sobre sus derechos, el proyecto obtiene una mayor credibilidad desde la perspectiva de las instituciones gubernamentales locales. Para que la concienciación sea adecuada durante la ejecución del proyecto, debería elaborarse una estrategia de comunicación con mensajes dirigidos a las partes interesadas pertinentes.<sup>3</sup>

## 2.4.3 Plataformas y procesos de múltiples partes interesadas

Todas las partes interesadas deberían implicarse desde el inicio del proyecto y durante su ejecución, ya que

<sup>2</sup> La versión en portugués de las Directrices voluntarias todavía no se ha publicado oficialmente

<sup>3</sup> Se puede consultar una copia (en inglés) de la estrategia de comunicación transversal en:

[https://www.africandpolicy.org/eu-programme/sites/default/files/Project-communication-strategy\\_0.pdf](https://www.africandpolicy.org/eu-programme/sites/default/files/Project-communication-strategy_0.pdf)



lograr que se identifiquen con él es de vital importancia para ejecutarlo con éxito. Su implicación es crucial y requiere tiempo. Por lo tanto, deberían asignarse tiempo y recursos suficientes para abordar este asunto. Es fundamental identificar y reconocer claramente a todas las partes interesadas y las funciones que desempeñan. Además, es importante fomentar la confianza entre las partes implicadas mediante mecanismos transparentes y basados en la rendición de cuentas y consultas adecuadas e inclusivas. Las cuestiones relativas a la tierra son delicadas en todos los países en los que se ejecutan los proyectos. En muchos casos se trata de cuestiones “transversales” y existen muchas instituciones que tienen mandatos para tratar diferentes aspectos. Por lo tanto, las plataformas a nivel de los países son necesarias para abordar los problemas de forma integral.

Trabajar con diversas partes interesadas ofrece oportunidades para influir en ellas y mejorar su forma de actuar. Por ejemplo, trabajar con asociaciones que representen los intereses del sector privado puede convencer a sus miembros de la necesidad de tener en cuenta los derechos comunitarios sobre la tierra en sus operaciones, así como colaborar estrechamente con las organizaciones de la sociedad civil ofrece grandes oportunidades para llegar a las comunidades locales y lograr su implicación y, de ese modo, tener un impacto real a nivel de base. La implicación de las partes interesadas es un proceso continuo en el que son necesarios diálogos, consultas y esfuerzos de coordinación constantes durante todo el ciclo del proyecto. En el Sudán, la consulta continua con las partes interesadas del proyecto ha fomentado la confianza entre las instituciones con mandatos superpuestos y los líderes consuetudinarios.

En Etiopía, la plataforma sobre la tierra del G-7 que preside el Gobierno permite que todos los proyectos relacionados con la tierra emitan informes en una plataforma común y compartan información, lo que crea sinergias útiles y evita la duplicación del trabajo. El proyecto ejecutado en Etiopía presentó información regularmente en esta plataforma. Las experiencias de los proyectos transversales ponen de manifiesto que la

participación de las partes interesadas se puede hacer de diferentes maneras, como en los siguientes casos de Angola, Kenya, Malawi, Somalia y el Sudán.

En Somalia y el Sudán, se ha realizado un análisis de las partes interesadas para identificar a los actores estatales y no estatales implicados directa o indirectamente en las cuestiones de la tierra. En Somalia, la clasificación de las partes interesadas ha permitido comprender mejor sus intereses y prioridades. Los análisis ayudaron a formular una estrategia para la colaboración con las partes interesadas. En el Sudán, se consideró particularmente importante realizar una clasificación de las partes interesadas y desarrollar estrategias adaptadas para acercarse a cada una de ellas. Se trata de estrategias muy importantes para abordar las cuestiones de la tierra en situaciones posteriores a conflictos.

En Kenya, se prestó especial atención a la identificación de los actores clave del proyecto desde el principio para que participasen todas las partes interesadas y, de ese modo, evitar deficiencias en la ejecución del proyecto. Se estableció un comité asesor del programa para asesorar, planificar y aprobar la ejecución a nivel nacional y de condado. Por consiguiente, se puede determinar de forma conjunta cuáles son las zonas prioritarias en las que hay que trabajar y se refuerza el control nacional y la rendición de cuentas de las actividades del proyecto.

En Malawi, sobre la base de una plataforma existente de múltiples partes interesadas del Marco de Evaluación de la Gobernanza de la Tierra, se creó una plataforma participativa de múltiples partes interesadas (Grupo de acción sobre las Directrices voluntarias y el Marco de Evaluación de la Gobernanza de la Tierra) para abordar y coordinar las cuestiones relativas a la tenencia. Se incluyó una gama más amplia de partes interesadas para abarcar la gobernanza de la tenencia en los ámbitos de la tierra, la pesca y la silvicultura y garantizar la coordinación entre los tres sectores.

La labor del grupo de acción ha evolucionado y ahora incluye prestar apoyo a las actividades relacionadas con las Directrices voluntarias y a la ejecución del proyecto,



así como determinar cuáles son las zonas prioritarias en relación con la tierra, la pesca y los bosques. A través de la plataforma se ha mejorado y reforzado la coordinación entre las partes interesadas, así como sus capacidades para participar activamente en los procesos de gobernanza.

En Angola, las organizaciones World Vision y Development Workshop prestaron apoyo al Gobierno mediante actividades que reforzaron el vínculo entre este y las comunidades locales. Ambas organizaciones proporcionaron al Gobierno servicios de promoción, apoyo al seguimiento y desarrollo de capacidades. Asimismo, sensibilizaron a las comunidades y desarrollaron sus capacidades.

#### 2.4.4 Desafíos

Entre los desafíos encontrados en relación con el desarrollo de las capacidades cabe citar los siguientes:

- **Elevada rotación del personal**

La elevada rotación del personal técnico y de las partes interesadas puede dilapidar todos los esfuerzos realizados en el ámbito del desarrollo de las capacidades. Esto también incluye el traslado de personal a otras zonas de la administración, como ocurrió en Angola, Etiopía y el Sudán.

- **Bajos niveles de participación de las partes interesadas y la sociedad civil**

Este desafío se ha planteado en el proyecto ejecutado en Eswatini.

- **Baja participación de las mujeres en las sesiones de capacitación**

Las experiencias de los proyectos en los países muestran en general una baja participación de las mujeres en las sesiones de capacitación y reuniones. Este desafío se ha planteado específicamente en el proyecto ejecutado en Etiopía.

- **Fragmentación de las organizaciones de la sociedad civil y ONG y dificultad para adoptar un enfoque unificado de la gobernanza de la tierra**

Esta cuestión se ha planteado en el proyecto ejecutado en Kenya.

- **Las instituciones de base están poco desarrolladas y tienen una escasa capacidad para implicarse**

Este desafío se ha planteado en el proyecto ejecutado en Somalia.

- **En el proyecto ejecutado en Etiopía ha habido una escasa coordinación entre las partes interesadas**





## 2.5 Resolución de conflictos

La gobernanza y la administración responsables de la tenencia pueden servir de base para prevenir y solucionar conflictos y controversias, ya que la mala gobernanza de la tierra es uno de los principales factores que motivan y perpetúan los conflictos entre las comunidades. Cuando existen marcos jurídicos e institucionales sólidos que la gente conoce y respeta, se reducen las controversias y conflictos. Cuando los derechos de tenencia son claros y seguros y están registrados, se puede reducir significativamente la prevalencia de los conflictos. Por último, cuando existe una estructura institucional clara, esta puede servir para aclarar los derechos, hacerlos valer y apoyar la resolución de conflictos. Los proyectos en los países ofrecen una serie de experiencias y mejores prácticas relacionadas con la resolución de conflictos y los mecanismos para abordar las controversias. En este sentido, se llevan a cabo las siguientes actividades:

- Realización de procesos participativos de cartografiado y registro de los derechos comunitarios o consuetudinarios para mejorar la seguridad de la tenencia y reducir las controversias relacionadas con las tierras en Angola, Ghana, Kenya, Burundi, Côte d'Ivoire, Eswatini, Malawi y Uganda. Cerca del 80 % de las controversias se resuelven durante los procesos de cartografiado.
- Elaboración de inventarios de tierras públicas para reducir las controversias y los conflictos por el uso de la tierra entre el Estado y sus ciudadanos y mejorar la seguridad de la tenencia en Burundi.
- Introducción de mecanismos de solución de controversias en Burundi, Colombia, Eswatini, Somalia, Uganda y el Pakistán.

En Burundi, el proyecto aborda los conflictos relacionados con la tenencia a través de diferentes enfoques participativos que incluyen la determinación y demarcación de los límites de las tierras estatales y la comprobación de quiénes son los titulares legítimos de los derechos de tenencia y las tierras que ocupan, mediante el uso de tecnología GPS y procesos sencillos de delimitación en los que participa toda la comunidad. En este proceso se consulta a los ancianos, ya que pueden aportar conocimientos sustantivos sobre los derechos históricos de tenencia. Por lo tanto, se pide a los ancianos que validen la autenticidad de los derechos de tenencia antes de registrarlos. El proyecto aporta mayor claridad acerca de los derechos de tenencia y mejora los conocimientos sobre el marco jurídico y reglamentario y, por lo tanto, reduce en última instancia el número de controversias y conflictos. Se ofrecen servicios de apoyo jurídico y mediación en caso de que surjan controversias sobre el registro de las tierras estatales y se ha propuesto una hoja de ruta para la gestión descentralizada de las tierras privadas.

En Eswatini, los conflictos en torno a los agentes que invierten en la agricultura comercial a gran escala se reducen y se resuelven gracias a las sesiones de capacitación sobre cómo gestionar la resolución de conflictos y celebrar audiencias públicas con las comunidades, que organizan las ONG. Se realizan entrevistas y debates por separado, primero con las comunidades y luego con los inversores, antes de reunir a ambas partes. En el Níger, la tierra se divide en dos zonas en función del uso que se hace de ella: una zona agrícola en el sur y otra de pastoreo en el norte. Para resolver los conflictos que pudieran plantearse en torno a estos dos usos predominantes de la tierra, el proyecto determinó y reconoció los derechos legítimos de tenencia de los pastores en ambas zonas, cartografió los corredores de pastoreo y resolvió las posibles controversias entre pastores y agricultores, sentando así formalmente las bases para salvaguardar sus derechos con miras a reducir los posibles conflictos.

En el Sudán, se abordaron con éxito las controversias relacionadas con la tierra como parte de la labor de reconstrucción de posguerra en Darfur, mediante procesos participativos e inclusivos. Como primera medida, el proyecto llevó a cabo varias evaluaciones para comprender cuáles eran las causas y los factores que generaban los conflictos en las localidades



donde se ejecutaba el proyecto, con el fin de poder abordarlos. Posteriormente, se establecieron plataformas de negociación de la paz que abordan las controversias en torno a los recursos de las tierras con el fin de evitar que surjan nuevos conflictos. Por último, las comunidades y sus líderes reciben capacitación sobre la gestión de los recursos de las tierras para reducir las situaciones de competencia que pueden causar conflictos, así como para determinar quiénes se van a encargar de las tareas de promoción y capacitarlos como embajadores de la paz.

En Uganda, el 80 % de las controversias en torno a las tierras privadas de Mailo se ha resuelto durante los procesos de cartografiado y registro de los derechos de tenencia. Las controversias se resolvieron a nivel de subcondado gracias a la labor de mediación del comité de subcondado. Estas giraban en torno a cuestiones relacionadas con los límites de las tierras, otras eran controversias entre los propietarios y los arrendatarios y otras estaban relacionadas con tierras que se cedieron en un primer momento, pero que luego se negó su uso.

### 2.5.1 Desafíos

Entre los desafíos mencionados en materia de solución de controversias cabe destacar:

- **Establecimiento del diálogo**

En el proyecto ejecutado en Colombia se destaca el desafío que supone establecer un diálogo que estimule la confianza y la participación, con el fin de desarrollar las capacidades de gestión y consolidar la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques, para mitigar los conflictos en las zonas protegidas.

- **Acuerdos verbales entre los propietarios de las tierras y los arrendatarios en Uganda**

Además, no está claro cuáles son las responsabilidades y mecanismos para abordar circunstancias imprevistas. Por consiguiente, los arrendatarios se ven mayormente afectados, ya que no suele haber una distribución del riesgo entre las partes.

- **Falta de acceso al sistema de justicia**

En el Pakistán, los agricultores arrendatarios y los aparceros (haris) no tienen acceso al sistema de justicia ni a recursos jurídicos en caso de controversias o conflictos con los propietarios de las tierras.

## 2.6 Equidad de género/derechos de las mujeres sobre la tierra

Se necesita, en general, integrar la equidad de género en la gobernanza de la tenencia de la tierra. El acceso a la tierra es un requisito básico para la agricultura, y tener el control de la tierra es sinónimo de riqueza, estatus y poder en muchas zonas. Fortalecer el acceso de las mujeres a la tierra y el control que ejercen sobre ella constituye una medida importante para mejorar su estatus e influencia en el seno de los hogares y las comunidades. Mejorar el acceso de las mujeres a la tierra y su seguridad de la tenencia tiene una repercusión directa en la productividad agrícola y la seguridad alimentaria y puede tener asimismo implicaciones de gran alcance para la mejora del bienestar de los hogares.

La equidad de género debería integrarse en la gobernanza de la tenencia de la tierra para que se tengan en cuenta los intereses y las necesidades de todas las personas (mujeres y hombres) y que los procesos e instituciones relacionados con la tenencia de la tierra sean transparentes, consultivos y participativos y estén libres de corrupción.

En Kenya, se ha realizado un análisis de la situación de las cuestiones relacionadas con la tierra y el género, así como sesiones de capacitación sobre cómo mejorar la igualdad de género en las cuestiones territoriales (FAO, 2012).



En Malawi, el momento determinante para abordar con éxito las cuestiones de género con respecto a la tenencia fue el establecimiento del requisito jurídico de registrar la propiedad de forma conjunta.

Por primera vez en Côte d'Ivoire, una mujer pudo heredar los derechos sobre la tierra por vía de sucesión y logró registrarlos y que se le expidiera un certificado de tierras en la cuenca del algodón. Esto constituye un punto de partida para avanzar en la mejora de los derechos de las mujeres sobre la tierra en entornos consuetudinarios.

En el Níger, la concienciación sobre la importancia de la equidad de género se incluyó en las consultas de base y en los programas de formación universitaria.

Debería darse prioridad a las estrategias orientadas a aumentar la participación de las mujeres en las actividades de los proyectos. Es necesario garantizar de forma efectiva la igualdad de género, no sólo en los sistemas formales, sino también en el marco de las prácticas consuetudinarias y religiosas.

Para ello hay que:

- Aumentar las capacidades de las mujeres y niñas para abordar cuestiones relacionadas con la tenencia.
- Promover la participación de un mayor número de mujeres en las reuniones pertinentes, en particular estableciendo por ley una cuota mínima de participación (por ejemplo del 30 %, como en Kenya), al tiempo que se garantiza su capacidad para participar, es decir, adoptando enfoques que tengan en cuenta las cuestiones de género a la hora de organizar las reuniones y el beneficio de participar.
- Trabajar la mentalidad de las personas a través de la concienciación y la sensibilización para reducir los estereotipos y la oposición a que las mujeres tengan derechos sobre la tierra.
- Integrar la equidad de género en las leyes y políticas.
- Sensibilizar a los hombres y las mujeres sobre las cuestiones de género y prestar apoyo a las mujeres para que mejoren su autoestima y puedan abordar mejor las cuestiones de la tenencia.

Ya existen varias herramientas que sirven de ayuda en este proceso, incluidos módulos de aprendizaje electrónico y directrices, como la herramienta de evaluación jurídica de las cuestiones de género (FAO, 2014), que se puede utilizar para realizar análisis jurídicos y de políticas con el fin de reflejar en qué medida propician la equidad de género los marcos jurídicos y de políticas nacionales.

### 2.6.1 Desafíos

Entre los desafíos encontrados en relación con la mejora de la equidad de género y los derechos de las mujeres sobre la tierra cabe citar los siguientes:

#### • Falta de soluciones para garantizar los derechos de las mujeres y animarlas a participar en las actividades de gobernanza de la tierra

Comprender los aspectos culturales y encontrar soluciones para, por ejemplo, romper con ciertas prácticas consuetudinarias y culturales que discriminan a las mujeres y hacer frente a la resistencia contra la

aplicación de las leyes agrarias fundada en valores culturales profundamente arraigados que son contrarios a que las mujeres accedan a la propiedad de la tierra. Estos desafíos se han planteado en los proyectos ejecutados en el Camerún, Kenya, Malawi y el Pakistán.

#### • Falta de garantía de los derechos de las mujeres sobre la tierra

En Etiopía, los derechos de las mujeres sobre la tierra no están bien garantizados, tal y como establece la ley. Para abordar esta cuestión, se ha dado prioridad a la realización de actividades de concienciación acerca de los derechos de las mujeres sobre la tierra para que



haya una mayor seguridad en la tenencia de la tierra y una mayor garantía de los derechos de propiedad.

- **Falta o bajo nivel de representación y participación de las mujeres**

Los análisis de la participación de las mujeres en las

actividades organizadas por muchos de los proyectos, como los talleres de concienciación, las sesiones de capacitación, la cartografía de los recursos naturales, etc., muestran diversos niveles de participación, pero en general las cifras son bajas.

## 2.7 Mejora de la gobernanza de las tierras de pastoreo

Cuando las prácticas consuetudinarias o comunales son las formas predominantes en la tenencia de la tierra, suelen plantearse problemas a la hora de tratar con las comunidades de pastores ante la creciente urbanización, las elevadas tasas de crecimiento demográfico, las inversiones a gran escala basadas en la tierra, los efectos adversos del cambio climático, el aumento de los usos contrapuestos de la tierra y los desafíos conexos.

Las capacidades de las estructuras descentralizadas y la eficacia de la labor de administración de la tierra son factores clave para garantizar el éxito de los procesos de gobernanza de la tierra en relación con las tierras de pastoreo.

A la hora de movilizar a las autoridades consuetudinarias, es necesario comprender bien el papel que desempeñan las comunidades de pastores en la producción de los hogares y la conservación del medio ambiente. Respetar las profesiones tradicionales, la imparcialidad, la justicia y la responsabilidad en la toma de decisiones son desafíos que deben abordarse bien. Para garantizar la fiabilidad y la exhaustividad de los datos sobre los recursos y zonas de pastoreo, ha resultado muy eficaz el uso de imágenes de satélite.

Entre las iniciativas para abordar estas cuestiones cabe destacar:

- Promulgación de legislación en materia de derechos sobre las tierras de pastoreo.
- Concesión de permisos temporales de uso de la tierra durante períodos determinados para usuarios temporales, en consulta con los habitantes permanentes.
- Planificación participativa del uso de la tierra que delimita los corredores de pastoreo.
- Sensibilización y concienciación acerca de los derechos comunitarios sobre la tierra.
- Abordar los conflictos entre agricultores y pastores.

En el Níger, se han establecido corredores de pastoreo mediante la planificación del uso de la tierra. Además, se ha elaborado y adoptado una guía nacional para la elaboración de inventarios de pastizales y recursos de pastoreo con el fin de formular los principios conceptuales y organizativos, así como los enfoques metodológicos, para la elaboración de un inventario de recursos y tierras de pastoreo. Para asegurar las tierras de pastoreo, una comisión de tierras se encarga en primer lugar de determinar quiénes son los distintos actores interesados en los recursos (autoridades administrativas y usuarios consuetudinarios de los recursos, propietarios vecinos, servicios técnicos del Estado, etc.). Después de reconocer una propiedad, se emiten anuncios durante un mes a través de las emisoras de radio locales, los pregoneros, los mercados y los espacios públicos con el fin de informar a toda la población del proceso de garantía de la propiedad. Al cabo de 30 días, si no hay ninguna reconvención, la comisión de tierras procede a realizar la demarcación, haciendo marcas con pintura y cartografiando las tierras de pastoreo. A continuación, el prefecto dicta una orden sobre la protección del recurso y su inclusión en los archivos rurales. Por último, la comisión de tierras materializa el espacio de pastoreo con etiquetas o con una realidad biológica.



En Kenia, se ha centrado la atención en la participación comunitaria y se ha creado una plataforma de diálogo entre las comunidades en conflicto.

### 2.7.1 Desafíos

Entre los desafíos encontrados en relación con la mejora de los derechos sobre las tierras de pastoreo cabe citar los siguientes:

- **Legislación inadecuada**

La ley debería, por ejemplo, ofrecer cauces que permitan usar propiedades comunes reconocidas oficialmente como vía para proteger muchos pastos y tierras forestales amenazados.

- **La falta de datos adecuados y las dificultades para delimitar las tierras de pastoreo, como se constata en Kenia**

- **En el Níger, se constata una falta de colaboración y participación activa en la conservación de los espacios de pastoreo, especialmente por parte de los jefes locales**

- **Procesos que requieren mucho tiempo**

La determinación y cartografía de los recursos del pastoreo requieren mucho tiempo y recursos dado su carácter delicado.

- **Las controversias relacionadas con los límites de las tierras en torno a las rutas de pastoreo se han planteado como un desafío en el Níger.**

## 2.8 Inversiones agrícolas responsables

Mejorar las inversiones en la agricultura para que se hagan de forma responsable y respetando los derechos de tenencia existentes relacionados con la tierra en cuestión es crucial para la seguridad de la tenencia y la seguridad alimentaria y nutricional.

Entre los proyectos transversales cabe destacar el de Etiopía, cuyo objetivo es promover las inversiones agrícolas responsables.

A partir de las experiencias del proyecto ejecutado en Etiopía se pueden destacar varios logros y mejores prácticas, entre ellos:

- Se ha creado un entorno más propicio para las inversiones agrícolas.
- Se ha elaborado un código de prácticas sociales y ambientales (Sociedad Alemana de Cooperación Internacional, 2017) para ayudar a los inversores a asegurar que sus respectivas inversiones sean inclusivas, sostenibles, transparentes y respeten los derechos humanos.
- Se ha desarrollado un sistema de información sobre gestión de la agricultura comercial para mejorar la gestión de las inversiones agrícolas comerciales y por contrato que se realizan en Etiopía. También proporciona información detallada sobre las tierras asignadas y sobre la actuación de cada inversor, como el acuerdo de arrendamiento, el apoyo a las inversiones, las notificaciones, los detalles del proyecto y otros datos importantes (por ejemplo, nombre, dirección, capacidades financieras, tipo de empresa, etc.).
- Se ha desarrollado una herramienta de seguimiento mediante teledetección de las inversiones agrícolas para respaldar el seguimiento de las inversiones.
- Se ha creado más conciencia sobre las Directrices voluntarias y los Principios del CSA para la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios (CSA, 2014) entre diversas partes interesadas a nivel federal y regional para



mejorar la capacidad de inversión agrícola responsable.

- Se ha prestado apoyo para el establecimiento de la asociación de inversores, que sirve como plataforma para la formación de instructores.
- Se presta apoyo al Organismo de Administración de Tierras de Inversión Agrícola de Etiopía (que posteriormente se transformó en la Autoridad de Inversión Agrícola y Hortícola de Etiopía), incluidos 1) el desarrollo de las capacidades a todos los niveles; 2) la participación en procesos de múltiples partes interesadas y, en particular, la participación de las organizaciones de la sociedad civil; 3) la inclusión de la población local en la planificación, la ejecución y el seguimiento de las inversiones a gran escala basadas en la tierra y el registro de los derechos de tenencia; 4) el seguimiento del cumplimiento de la actual moratoria relativa a las tierras; y 5) el tratamiento de las cuestiones relativas a la valoración de las tierras.

Sobre la base de las enseñanzas extraídas del proyecto, está claro que las inversiones son cuestiones transversales en las que los ministerios y organismos gubernamentales deben trabajar juntos, a fin de evitar acciones que se solapen o entren en conflicto. Por lo tanto, es importante seleccionar a un ministerio como facilitador principal de cada uno de los procesos pertinentes. Para que la colaboración tenga éxito, es necesario adoptar una visión conjunta mediante la ponderación activa de los intereses y puntos de vista potencialmente conflictivos que pueda haber entre los ministerios. En algunos casos, la coordinación entre ministerios solo puede garantizarse si se solicita específicamente y se facilita desde niveles superiores, como la oficina del Primer Ministro o del Presidente. En Etiopía, como resultado del proyecto, las comunidades participan desde el momento en que se determina cuáles son las tierras en las que se va a invertir. Las negociaciones pueden durar meses o años, dependiendo del proyecto, y, si todo va bien, las comunidades firman un acuerdo. Cuando surgen conflictos entre las comunidades, los inversores y el Gobierno, se recurre a mecanismos de resolución de conflictos, como la mediación con los ancianos y los tribunales.

### 2.8.1 Desafíos

Sólo se han encontrado algunos desafíos, a saber:

- **Escaso grado de aceptación y falta de identificación**

En el proyecto ejecutado en el Camerún se menciona el escaso grado de aceptación de la iniciativa del marco de diálogo entre inversores y comunidades por parte de algunas empresas y la falta de identificación por parte de las comunidades.

- **Falta de alternativas ante la adquisición de tierras**

#### a gran escala

En el proyecto ejecutado en Etiopía se subraya que aún no se han identificado adecuadamente las alternativas a la adquisición de tierras a gran escala y que la lista de ejemplos de mejores prácticas es escasa.

- **Reformas institucionales en mitad de la ejecución del proyecto**

La Autoridad de Inversión Agrícola y Hortícola de Etiopía, a la que estaba vinculado el proyecto, se dividió en dos instituciones: la Comisión de Inversiones de Etiopía y el Ministerio de Agricultura.

## 2.9 Ordenación pesquera sostenible

Las lecciones aprendidas y las mejores prácticas relacionadas con la ordenación sostenible de la pesca se derivan principalmente de los dos proyectos ejecutados en Ghana. Los proyectos se centran en los derechos relativos a los puntos de desembarque y los caladeros, los derechos a operar con libertad y de manera legal sin ningún tipo de obstáculo físico ni ambiental, el acceso a las zonas de pesca, el acceso legal a la tierra y las masas de agua en el ámbito



de la piscicultura y la lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. La buena gobernanza de la tenencia es muy importante en la resolución de conflictos y controversias en el sector pesquero de Ghana.

Las controversias suelen producirse por diversos motivos, como el acceso a los puntos de desembarque, las instalaciones de elaboración y los caladeros. Además, surgen controversias con los pescadores y las mujeres que aumentan sus capturas de manera ilegal y que, por lo tanto, hacen que los demás obtengan menos capturas. Los factores subyacentes de las controversias son la existencia de pesquerías de libre acceso, la escasa comunicación acerca de las leyes existentes y los beneficios medioambientales y sociales de la pesca responsable, la inadecuada aplicación de las leyes vigentes, la falta de liderazgo comunitario, la erosión de los poderes de los jefes de pesca, las controversias promovidas por las mujeres en torno a los acuerdos de financiación previa con los pescadores y los engaños que cometen los pescadores.

A través de los proyectos, se presta apoyo al Gobierno en varios ámbitos:

- Los proyectos respaldan los esfuerzos para abordar las deficiencias en materia de políticas, mediante el análisis de las políticas existentes y el desarrollo de estrategias de promoción de políticas.
- Los proyectos fortalecen los esfuerzos por garantizar puntos de desembarque a los pescadores en pequeña escala y las mujeres, mediante negociaciones con los propietarios de las tierras, el Gobierno y otras partes interesadas, así como mediante labores de cartografía, demarcación y registro de los puntos de desembarque y de promoción de la planificación espacial marina y los modelos de ordenación conjunta de la pesca.
- Los proyectos tienen como objetivo fortalecer la voluntad política. Fortalecen las capacidades de los pescadores en pequeña escala, las mujeres y los jóvenes para participar y exigir una mejor gobernanza, responsabilidad social y voluntad política.
- Los proyectos intensifican los diálogos con el Gobierno y los organismos encargados de hacer cumplir las normas, así como la participación de las partes interesadas, la comunicación y la movilización para exigir reformas.
- Los proyectos también prestan apoyo para resolver las controversias mediante diálogos, mecanismos de reclamación y tribunales.



©FAO/Antoine Rougier



La transparencia en la toma de decisiones es un requisito esencial para lograr la justicia social en la gestión de los recursos y la participación significativa de las partes interesadas. Los proyectos han dado prioridad a actividades de promoción específicas para abordar esta cuestión. La estrecha colaboración con las asociaciones de pescadores en pequeña escala ha ayudado a intensificar la labor de promoción. Los líderes tradicionales, el gobierno local, la Comisión de Tierras y las instituciones clave se han sumado a los esfuerzos por garantizar puntos de desembarque de la pesca mediante enfoques adecuados a los fines previstos y limitados exclusivamente a las demarcaciones y la documentación. Los diálogos y la participación a nivel local son las principales claves del éxito. Con el fin de recopilar las aportaciones básicas para las reformas jurídicas, se han organizado consultas a nivel comunitario, donde la mayoría de los participantes colaboran a diario en las actividades pesqueras y de elaboración del pescado. Se ha llevado a cabo una evaluación jurídica de la legislación pesquera del país, con el apoyo del proyecto transversal.

### **2.9.1 Desafíos**

Se destacan los siguientes desafíos en relación con la ordenación sostenible de la pesca:

#### **• Falta de reformas y políticas**

Cabe citar los grandes retrasos en la reforma del marco jurídico de la pesca y la falta de claridad en cuanto a la dirección del proceso y el calendario, así como la falta de medidas normativas para abordar las cuestiones clave del sector (por ejemplo, el exceso de capacidad y la pesca ilegal de los buques industriales).

#### **• Participación limitada de la comunidad**

La colaboración con las comunidades suele limitarse a las autoridades tradicionales, cuyos puntos de vista no reflejan necesariamente los de los profesionales (pescadores y pescaderos).

#### **• Desafíos tecnológicos**

Se ha desarrollado una aplicación móvil para que los pescadores puedan facilitar información geotiquetada sobre la pesca ilegal y los conflictos en el mar. Para desarrollar e implantar plenamente la aplicación, hay que resolver algunos desafíos tecnológicos.

#### **• En Ghana, el proceso de registro de la propiedad es demasiado engorroso**

No existen mecanismos ni procedimientos para registrar los derechos consuetudinarios en la Comisión de Tierras, lo que dificulta el registro de los puntos de desembarque.





# 3 Cuestiones nuevas

Sobre la base de las experiencias compartidas de los proyectos transversales, se señalan varias cuestiones nuevas. Estas cuestiones se consideran fundamentales para establecer regímenes de seguridad de la tenencia sostenibles para todos los países y, por lo tanto, deberían abordarse en los programas posteriores.

## Desarrollo constante de las capacidades

En general, hay una escasez de personal cualificado y de capacidades en todos los niveles administrativos y en los niveles comunitarios. Este sigue siendo uno de los principales desafíos en la mejora de la gobernanza sostenible de la tenencia. Debido a la descentralización, las tareas de administración y gestión de la tierra en las zonas rurales se vuelven aún más difíciles, por lo que el problema que tienen las instituciones rurales para atraer a personal capacitado se vuelve aún más complicado. Por lo tanto, el desarrollo de las capacidades debería seguir siendo una cuestión clave de la que habría que ocuparse en proyectos transversales posteriores. Algunos de los medios para abordar esta cuestión son la realización de sesiones adaptadas de capacitación y el establecimiento de plataformas de múltiples partes interesadas. Este tipo de plataformas sirven de base para entablar diálogos y garantizar la coordinación entre las distintas partes. Debería darse prioridad a las plataformas que ya existen, mantenerlas y ampliarlas si fuera necesario. Deberían destinarse recursos suficientes a tal efecto.

## Efectos del cambio climático en la seguridad de la tenencia

Es muy probable que el cambio climático tenga graves efectos y consecuencias en los regímenes de tenencia, que presumiblemente afectarán más a las personas pobres y vulnerables. Cabe citar el aumento de los desastres relacionados con el clima, el acceso limitado al agua, la disminución de la calidad del agua, el aumento de los conflictos relacionados con la tierra, la degradación de la tierra, los desplazamientos, las inundaciones, etc. La gobernanza de la tenencia debería incluir consideraciones relativas al cambio climático, por lo que se deberían determinar y evaluar los posibles efectos relacionados con el clima. Además, en la planificación para luchar contra el cambio climático y las medidas que se tomen al respecto deberían tenerse en cuenta las cuestiones relacionadas con la gobernanza y la tenencia de la tierra para detectar y abordar los posibles desafíos. Hay que formular y aplicar políticas adecuadas que aborden el cambio climático y las cuestiones conexas, con el fin de asegurar que se pongan en marcha iniciativas de mitigación adecuadas.

## Reducción de la brecha de equidad de género

En muchos de los países donde se ejecutan los proyectos, las leyes, las estructuras y las tradiciones siguen impidiendo que las mujeres rurales tengan derechos sobre la tierra y es menos probable que gocen de ellos cuando se presenta la oportunidad. El acceso de las mujeres a la tierra debería considerarse un derecho humano, y su acceso a la tierra en condiciones de igualdad es crucial no sólo para fomentar una gobernanza responsable de la tenencia, sino también para promover el desarrollo social y el crecimiento económico, el estatus, la influencia, etc. Las experiencias de los proyectos transversales muestran muy claramente que todavía existe una importante brecha de género en la gobernanza de la tenencia. Es necesario abordar esta cuestión y darle una gran prioridad. Deben tomarse las medidas necesarias en este sentido, incluida la modificación de los marcos jurídicos y reglamentarios, la lucha contra la resistencia y la discriminación basadas en valores culturales, el desarrollo de las capacidades y muchas otras.



## Mayor uso de tecnologías y metodologías adecuadas a los fines previstos

Sigue siendo urgentemente necesario establecer sistemas de administración de tierras diseñados para satisfacer las necesidades de la población y su relación con la tierra, la pesca y los bosques y para asegurar una gobernanza responsable de la tenencia. Para agilizar el proceso de garantía de los derechos de tenencia para todos, se necesitan soluciones innovadoras que se ajusten a los fines previstos. Esto implica que las tecnologías y metodologías que se elijan no deberían ser más avanzadas de lo que se necesite para abordar las cuestiones relacionadas con la tenencia, siempre y cuando el enfoque sea suficiente y se pueda modificar en el futuro cuando sea necesario ajustarlo. Por ejemplo, se podrían utilizar los límites generales en lugar de los fijos para demarcar las áreas de tierras, ya que esto será suficiente para la mayoría de los objetivos de la administración de la tierra, especialmente en las zonas rurales, y se podrían utilizar asimismo imágenes aéreas en lugar de los estudios sobre el terreno. Mediante el uso de soluciones y enfoques adecuados a los fines previstos se pueden establecer sistemas de administración de tierras apropiados en un plazo relativamente corto y con costes asequibles.

## Integración y seguridad de la tenencia consuetudinaria

Los informes de los proyectos en los países revelan que siguen existiendo graves dificultades relacionadas con la integración de los derechos de tenencia consuetudinarios en los sistemas formales de administración de tierras. Se sigue encontrando resistencia por parte de diversos actores, incluidos algunos líderes tradicionales y comunidades. Los países deben incluir y registrar todos los derechos legítimos de tenencia en sus sistemas de administración de tierras e integrar las instituciones consuetudinarias en la legislación, las estructuras y los procesos relacionados con la gobernanza de la tenencia. Por lo tanto, deberían asignarse recursos y apoyo suficientes para proporcionar y desarrollar las soluciones necesarias para abordar esas cuestiones.

## Marco jurídico e institucional

En los países donde se ejecutan los proyectos parece haber muchas deficiencias en los marcos jurídicos e institucionales existentes. Deberían establecerse estructuras y marcos integrales, ya que esto es esencial para garantizar una gobernanza responsable de la tenencia. Deberían realizarse evaluaciones institucionales en relación con las estructuras, las políticas y los procedimientos internos. Es necesario que los mandatos y responsabilidades sean claros, así como una legislación que satisfaga las necesidades del momento. Deberían llevarse a cabo reformas y políticas según corresponda.

## Nexo entre la migración y la gobernanza de la tierra

La gobernanza responsable de la tenencia es crucial para abordar las cuestiones relativas a la migración, ya que la mala gobernanza es la causa subyacente de muchos de los factores que afectan directamente a la migración, desde los socioeconómicos hasta los relacionados con los conflictos. Por lo tanto, es probable que cuanto mayor sea la seguridad de la tenencia menor será la migración y que esta se convierta así en una opción en lugar de una necesidad. Si bien la migración debería considerarse como algo inevitable, hay que gestionarla adecuadamente. De este modo, los migrantes podrían hacer contribuciones sustantivas al país de origen y al de destino. En muchos casos, el cambio climático contribuye a la migración y a la inseguridad de la tenencia, por ejemplo, debido a las catástrofes naturales, la



degradación de la tierra, la degradación de la calidad del agua, etc. Hay que comprender plenamente el nivel de cambio climático que hay en cada país y promulgar las políticas adecuadas para afrontarlo. En este sentido, se necesita apoyo técnico, especialmente en el ámbito de la recopilación de información, para elaborar directrices específicas que ayuden a resolver los problemas.

### Preservar los usos de los terrenos agrícolas

La rápida urbanización y el crecimiento cada vez más rápido de la población ejercen mucha presión sobre los terrenos agrícolas. Para hacer frente a los desafíos conexos, se debería llevar a cabo una planificación y ordenación adecuadas del uso de la tierra para asegurar la protección efectiva de los terrenos agrícolas. Una ordenación eficaz del suelo urbano puede controlar el desarrollo y evitar la urbanización informal y los posibles conflictos.

### Ampliar las actividades de los proyectos

Para alcanzar en 2030 los objetivos en materia de seguridad de la tenencia establecidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, es necesario agilizar los procesos y esfuerzos para garantizar todos los derechos legítimos de tenencia. Para agilizar el proceso de implantación de la gobernanza responsable de la tenencia, las intervenciones deberían ampliarse, de ser posible, a nivel regional o nacional. Muchos métodos y tecnologías ya han demostrado ser adecuados para abordar los desafíos relacionados con la gobernanza de la tenencia y, por lo tanto, ofrecen una base sólida sobre la que ampliar las actividades.

### Sostenibilidad

Los sistemas de gobernanza de la tenencia son complejos y requieren compromisos a largo plazo que garanticen que se realicen los avances y mejoras necesarios. La provisión de recursos suficientes para dar continuidad y ampliar la iniciativa que ya se haya introducido es crucial para que la tenencia sea segura y los sistemas de gobernanza sostenibles. Los asociados en el desarrollo, las organizaciones de la sociedad civil y todas las partes interesadas clave deberían adoptar estas perspectivas a largo plazo cuando diseñen y ejecuten proyectos de gobernanza de la tierra.

### Acceso de los jóvenes a la tierra

Los jóvenes son importantes para modernizar la agricultura y aumentar la productividad. Sin embargo, el acceso de los jóvenes a la tierra es limitado y suele depender de las herencias o de los mercados informales de arrendamiento. En este sentido, cabe señalar una serie de desafíos, como los sistemas de tenencia de la tierra y las prácticas consuetudinarias desfavorables, la falta de protección jurídica de los derechos sobre la tierra, la excesiva dependencia de las herencias — lo cual no deja muchas opciones en cuanto a la conveniencia, la extensión, la calidad y la ubicación de la tierra — y la falta de recursos para la compra o el arrendamiento de tierras. Estos desafíos deben abordarse a todos los niveles (político, jurídico e institucional) y de manera inclusiva y participativa, con la participación de los jóvenes, las autoridades locales y nacionales, la sociedad civil y las autoridades consuetudinarias.

# 4 Referencias

- Consortio formado por la Comisión de la Unión Africana, la Comisión Económica para África y el Banco Africano de Desarrollo.** 2010. *The Framework and guidelines on land policy in Africa: a framework to strengthen land rights, enhance productivity and secure livelihoods*. En: Comisión de la Unión Africana [en línea]. Addis Abeba. [Consultado el 8 de diciembre de 2020]. [https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/fg\\_on\\_land\\_policy\\_eng.pdf](https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/fg_on_land_policy_eng.pdf)
- 
- Comité Nacional del Código Rural.** 2016. *Guide nationale d'inventaire des espaces pastoraux et des ressources pastorales*. Niger [Consultado el 8 de diciembre de 2020]. <https://www.africalandpolicy.org/eu-programme/node/692>
- 
- Comité de Seguridad Alimentaria Mundial y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (CSA-FAO).** 2012. *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. En: FAO [en línea]. Roma. <http://www.fao.org/3/i2801s/i2801s.pdf>
- 
- Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA).** 2014. *Principios para la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios*. En: FAO [en línea]. Roma. [Consultado el 8 de diciembre de 2020]. <http://www.fao.org/3/au866s/au866s.pdf>
- 
- Sociedad Alemana de Cooperación Internacional (GIZ).** 2017. *Social and Environmental Code of Practice (SECoP)*. En: Land Portal [en línea]. Addis Abeba. [Consultado el 8 de diciembre de 2020]. <https://landportal.org/file/47075/>
- 
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).** 2012. *Guía para mejorar la igualdad de género en las cuestiones territoriales*. En: FAO [en línea]. Roma [consultado el 7 de diciembre de 2020]. <http://www.fao.org/3/me282s/me282s.pdf>
- 
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).** 2014. Documento de proyecto para GCP/GLO/539/EC "Apoyo y capitalización del Programa de gobernanza de la tierra de la Unión Europea en África". Documento interno de la FAO. Roma. [https://www.africalandpolicy.org/eu-programme/sites/default/files/20140528%20EU%20transversal%20project%20document\\_0.docx](https://www.africalandpolicy.org/eu-programme/sites/default/files/20140528%20EU%20transversal%20project%20document_0.docx)
- 
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).** 2014. *Base de datos sobre género y derecho a la tierra. Impulsar el cambio con la herramienta de evaluación jurídica (LAT) de tenencia de la tierra con equidad de género*. En: FAO [en línea]. Roma. [Consultado el 8 de diciembre de 2020]. <http://www.fao.org/gender-landrights-database/legislation-assessment-tool/es/>



**Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).** 2017. Documento de proyecto para GCP/INT/696/EC "Apoyo y capitalización del Programa de gobernanza de la tierra de la Unión Europea en África - Fase II". Documento interno de la FAO. Roma. [https://www.africalandpolicy.org/eu-programme/sites/default/files/EC%20Transversal%20-%20Phase%20II\\_0.docx](https://www.africalandpolicy.org/eu-programme/sites/default/files/EC%20Transversal%20-%20Phase%20II_0.docx)

---

**Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).** 2019. *Caso de éxito en el Níger*. En: FAO [en línea]. Roma. [Consultado el 7 de diciembre de 2020]. <http://www.fao.org/3/ca4351en/ca4351en.pdf>

---

**Boletín Oficial del Gobierno de Malawi.** 2 de septiembre de 2016. *Ley de Tierras Consuetudinarias*. En: African Land Policy Center [en línea]. Malawi. [Consultado el 7 de diciembre de 2020]. <https://www.africalandpolicy.org/eu-programme/sites/default/files/MALAWI-CustomaryLandAct2016.pdf>

---

**Gobierno de Angola.** 2004. *Ley de tierras de Angola*. En línea. Angola. [Consultado el 7 de diciembre de 2020]. <http://landwise.resourceequity.org/records/1591>

---

**Ministerio de Tierras de Kenya.** 2009. *Política agraria nacional de Kenya*. En línea. Kenya. [Consultado el 7 de diciembre de 2020]. <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/ken163862.pdf>

---

**Consejo Nacional de Jurisprudencia con la Autoridad del Fiscal General.** 2010. *Constitución de Kenya*. En línea. Kenya. [Consultado el 8 de diciembre de 2020]. <https://www.africalandpolicy.org/eu-programme/sites/default/files/ConstitutionofKenya%202010.pdf>

---

**Consejo Nacional de Jurisprudencia con la Autoridad del Fiscal General.** 2016. *Ley de Tierras Comunitarias de Kenya*. En línea. Kenya. [Consultado el 8 de diciembre de 2020]. <https://www.africalandpolicy.org/eu-programme/sites/default/files/KenyaCommunityLandAct%202016.pdf>

---

**Consejo Nacional de Jurisprudencia con la Autoridad del Fiscal General.** 2018. *Proyecto de ley de participación pública*. En línea. Kenya [consultado el 8 de diciembre de 2020]. [https://www.africalandpolicy.org/eu-programme/sites/default/files/KenyaPublicParticipationBill\\_2018.pdf](https://www.africalandpolicy.org/eu-programme/sites/default/files/KenyaPublicParticipationBill_2018.pdf)



## Informe final

# Mejores prácticas, desafíos y cuestiones nuevas sobre la mejora de la gobernanza responsable de la tenencia

En relación con el Programa de gobernanza de la tierra de la Unión Europea

## Contacto

**Unidad de Tenencia de la Tierra de la División de Asociaciones y Colaboración con las Naciones Unidas**

Correo electrónico: [VG-Tenure@fao.org](mailto:VG-Tenure@fao.org)

Sitio web: [www.fao.org/tenure/es](http://www.fao.org/tenure/es)

**Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura**

Viale delle Terme di Caracalla - 00153 Roma - Italia



Esta publicación se ha elaborado con la ayuda de la Unión Europea. El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de la FAO y no refleja necesariamente las opiniones de la Unión Europea.



La FAO fomenta la reproducción y difusión del material contenido en este producto informativo. Su uso para fines no comerciales se autorizará de forma gratuita previa solicitud. La reproducción para la reventa u otros fines comerciales, incluidos fines educativos, podría estar sujeta al pago de tarifas. Las solicitudes de autorización para reproducir o difundir material de cuyos derechos de autor sea titular la FAO y toda consulta relativa a derechos y licencias deberán dirigirse por correo electrónico a [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org), o por escrito al Jefe de la Subdivisión de Políticas y Apoyo en materia de Publicaciones, Oficina de Intercambio de Conocimientos, Investigación y Extensión, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma (Italia).

ISBN 978-92-5-134182-7



9 789251 341827

CB2295ES/1/04.21