



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

S

COMITÉ DE AGRICULTURA

29.º período de sesiones

Roma, 30 de septiembre – 4 de octubre de 2024

Información actualizada sobre las Directrices para la planificación integrada del uso de la tierra

Resumen

El aumento de la demanda de alimentos, piensos y fibra, así como las necesidades contrapuestas generadas por la urbanización y otros sectores económicos, ejercen cada vez más presión sobre los recursos de tierras y aguas. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) estima que, en 2050, la agricultura deberá aumentar la producción de alimentos, pienso, fibra y biocombustible casi un 50 % más respecto de 2012. Se necesitan reconocimiento y medidas para dirigir la atención a la tierra, en la que se produce más del 95 % de los alimentos del mundo. Para afrontar las dificultades y el aumento de necesidades contrapuestas, es preciso adoptar la planificación integrada del uso de la tierra en diferentes niveles de adopción de decisiones. La FAO publicó las primeras *Directrices sobre la planificación del aprovechamiento de la tierra* en 1993. Treinta años después, las dificultades, demandas y conocimientos nuevos relacionados con la planificación integrada del uso de la tierra hacen necesaria la actualización de estas directrices.

La FAO ha elaborado las “Directrices para la planificación integrada del uso de la tierra. Versión actualizada”. Las nuevas directrices se han elaborado mediante un proceso inclusivo bajo la dirección y la orientación generales de la División de Tierras y Aguas de la FAO. La Mesa del 29.º período de sesiones del Comité de Agricultura fue informada sobre el proceso y se le prestó la orientación pertinente. A través de distintas consultas organizadas a nivel mundial y regional, se han recabado las aportaciones y observaciones formuladas por distintas partes interesadas que se ocupan de cuestiones relacionadas con la planificación integrada del uso de la tierra.

El marco lógico general es comparable al de la versión de las directrices de 1993; sin embargo, la versión actualizada se fundamenta en el cambio de paradigma en la forma en que la planificación del uso de la tierra se ha venido llevando a la práctica recientemente. El adjetivo “integrada” hace hincapié en las últimas tendencias en la planificación del uso de la tierra: la optimización del uso de la tierra y el agua en diferentes niveles de planificación, la participación de las partes interesadas y la consulta con ellas, el apoyo técnico multidisciplinario, la coordinación con múltiples sectores en diferentes niveles de la adopción de decisiones y el uso de múltiples herramientas. Las nuevas directrices se ajustan mejor a los convenios y tratados mundiales, los compromisos internacionales, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Marco estratégico de la FAO para 2022-2031. La planificación a nivel nacional está vinculada a los ODS y los compromisos internacionales. En las nueve fases de las directrices actualizadas se incorpora información adicional sobre las herramientas, las tecnologías y los sistemas de información de reciente aparición. Asimismo, en las directrices actualizadas se consideran las cuestiones siguientes: el cambio climático, la neutralización de la degradación de las tierras y su restauración, la conservación y la utilización sostenible de la biodiversidad, la gestión integrada de los recursos de tierras y aguas, la urbanización, la agricultura urbana y periurbana, la gobernanza, la tenencia y los derechos a la tierra de las mujeres y los Pueblos Indígenas. Además, se promueve la integración de la agricultura y otros sectores relacionados con la planificación del uso de la tierra.

Los documentos pueden consultarse en el sitio www.fao.org/.

Medidas que se proponen al Comité

Se invita al Comité a:

- a) *reconocer* los esfuerzos de la FAO por actualizar las *Directrices sobre planificación del aprovechamiento de la tierra* a fin de mejorar la producción de alimentos y la seguridad alimentaria y cumplir al mismo tiempo los compromisos mundiales establecidos en los ODS y los convenios de Río, y *prestar orientación* sobre la finalización de las Directrices según se considere apropiado;
- b) *alentar* a los Miembros de la FAO a aplicar las directrices actualizadas, una vez finalizadas y publicadas, para potenciar la planificación integrada del uso de la tierra y obtener múltiples beneficios en los ámbitos de la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición, la adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos, la biodiversidad y el medio ambiente.

Las consultas sobre el contenido esencial de este documento deben dirigirse a:

Sr. Lifeng Li
Director de la División de Tierras y Aguas
Tel.: +39 06570 52243
Correo electrónico: NSL-Director@fao.org

I. Introducción

1. El aumento de la demanda de alimentos y productos agrícolas, así como los productos de otros sectores, ejerce cada vez más presión sobre los recursos de tierras y aguas. Más del 95 % de nuestros alimentos se produce en la tierra, mientras que un tercio de las tierras agrícolas está afectado por la degradación inducida por el ser humano. La planificación integrada del uso de la tierra es necesaria para promover el uso y la gestión eficientes, inclusivos y sostenibles de los recursos de la tierra, el suelo y el agua; proteger estos ecosistemas, y abordar las dificultades actuales y futuras relacionadas con el cambio climático, el crecimiento demográfico, la urbanización y el aumento de las necesidades contrapuestas de tierra. Para garantizar buenos resultados, es esencial seguir un proceso de planificación integrada basado en hechos comprobados y respaldado por herramientas y prácticas que tengan en cuenta las necesidades y las opiniones de diferentes sectores y partes interesadas, las nuevas oportunidades y las dificultades.

II. Motivo para actualizar las Directrices

2. Las *Directrices sobre la planificación del aprovechamiento de la tierra*¹ se publicaron en 1993 y fueron la primera fuente importante de información sobre la aplicación de un enfoque gradual para la planificación del uso de la tierra. En 1999, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) publicó un documento de seguimiento titulado *El Futuro de Nuestra Tierra. Enfrentando el Desafío. Guías para la Planificación Integrada para el Desarrollo Sostenible de los Recursos de la Tierra*². Desde la publicación de las directrices para la planificación del uso de la tierra, en 1993 y 1999, se ha avanzado considerablemente en la elaboración de conceptos, enfoques y herramientas para la planificación “integrada” del uso de la tierra. Los nuevos conocimientos permitieron entender mejor la importancia de las condiciones socioeconómicas, la tenencia, la gestión integrada del paisaje y el agua, la degradación de la tierra, el cambio climático, la biodiversidad y la participación de las partes interesadas, que no se contemplaban en las dos versiones anteriores de las directrices.

3. El proceso relativo a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con inclusión de sus metas e indicadores, en particular la neutralización de la degradación de las tierras (ODS 15.3.1), proporciona un marco para la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y apoya la capacidad de los países de recopilar datos y hacer el seguimiento de los ODS. La planificación integrada del uso de la tierra es decisiva para determinar y poner en práctica opciones y estrategias dirigidas a mejorar la sostenibilidad y la productividad de las tierras, y respaldar el papel fundamental de la alimentación y la agricultura en la consecución de muchos de los ODS. En la 15.ª Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CLD), celebrada en Abiyán (Côte d’Ivoire) en mayo de 2022, se tomaron varias decisiones al respecto. Se alentó a las Partes a impulsar y respaldar la planificación integrada del uso de la tierra y la gestión integrada del paisaje como elementos que facilitarían la generación de sinergias y complementariedades y la coherencia entre las políticas de los tres convenios de Río.

4. El uso de la tierra, el cambio del uso de la tierra y la actividad forestal (LULUCF) es un ámbito específico de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) que se ocupa de las emisiones y la absorción de gases de efecto invernadero generados por las actividades humanas. La integración de la planificación del uso de la tierra en las políticas y estrategias sobre el cambio climático es esencial para lograr los objetivos climáticos. Ello implica adoptar medidas como la promoción de prácticas sostenibles de gestión de la tierra, la conservación de los bosques y otros sumideros de carbono y la incorporación de las consideraciones relativas al clima en los procesos de adopción de decisiones sobre el uso de la tierra.

¹ FAO. 1993. *Guidelines for land-use planning. (Directrices sobre la planificación del aprovechamiento de la tierra.* [FAO, 1994]).

https://books.google.es/books?id=D8OsY6hBX00C&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false

² FAO y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). 1999. *El Futuro de Nuestra Tierra,* <https://www.fao.org/4/x3810s/x3810s00.htm>

5. Poner en práctica la planificación integrada del uso de la tierra es uno de los 19 principios que rigen el proceso de implementación de la neutralización de la degradación de las tierras de la CLD y se concibió para que la Convención logre sus resultados positivos y evite o minimice al mismo tiempo los resultados no deseados o negativos. La planificación integrada del uso de la tierra tiene un papel decisivo para lograr la neutralización de la degradación de las tierras y reducir las incertidumbres a la hora de tomar decisiones relacionadas con la planificación para lograr dicha neutralización. La planificación y puesta en práctica de la neutralización de la degradación de las tierras comprende procesos de participación bien elaborados que incluyen a las partes interesadas, en especial los usuarios de las tierras, en la elaboración, la ejecución y el seguimiento de intervenciones encaminadas a lograr la neutralización.

6. La Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica aprobó el Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal en su 15.^a reunión, celebrada en Montreal (Canadá) en diciembre de 2022. El Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal, también conocido como el Plan de Biodiversidad, comprende 23 metas mundiales orientadas a la acción urgente para detener e invertir la pérdida de biodiversidad, en especial la meta 1³. Para cumplir estos compromisos mundiales, es necesario adoptar un enfoque de planificación del uso de la tierra que pueda conciliar los intereses contrapuestos respecto del uso de la tierra, integrar los objetivos del uso de diferentes sectores y encontrar un equilibrio entre los valores económicos, sociales y ambientales a escala nacional y subnacional.

7. En el Marco estratégico de la FAO para 2022-2031, la Organización se compromete firmemente a promover la gestión sostenible de nuestros recursos vitales de tierras y aguas, con miras a lograr una mejor producción, una mejor nutrición, un mejor medio ambiente y una vida mejor sin dejar a nadie atrás.

8. El Comité de Agricultura de la FAO reconoce que la tierra es un recurso limitado y estratégico y que su gestión requiere una gobernanza eficaz que adopte enfoques intersectoriales y la participación de múltiples partes interesadas⁴. En la actualización de las directrices se presta la debida consideración a estos requisitos⁵.

9. Han surgido muchas cuestiones nuevas que requieren ampliar el alcance de las directrices para la planificación. Por ejemplo, la manera de llevar a cabo la planificación del uso de la tierra ha cambiado enormemente gracias a los avances tecnológicos de los últimos 30 años, en particular en las aplicaciones geospaciales y geomáticas y la digitalización mundial.

10. En consecuencia, más de tres decenios después es necesario actualizar las directrices para dar respuesta a las nuevas dificultades, las nuevas necesidades y los nuevos conocimientos relacionados con la planificación integral del uso de la tierra.

III. Aspectos destacados de los principales cambios introducidos en las directrices actualizadas

11. En respuesta a las nuevas cuestiones y necesidades, las directrices actualizadas comprenden varios aspectos para respaldar un proceso de planificación más dinámico, integrado e inclusivo. El marco lógico general es comparable al de la edición de 1993 de las directrices. Sin embargo, ha habido un cambio de paradigma en relación con el objetivo, las herramientas y la dinámica del proceso de planificación. Con el nuevo título, “Directrices para la planificación integrada del uso de la tierra. Versión actualizada”, se busca subrayar la continuidad con las directrices publicadas en 1993. El calificativo “integrada” del título hace hincapié en las últimas tendencias de la planificación del uso de la tierra: la optimización del uso de la tierra y el agua en diferentes niveles de planificación, la participación de las partes interesadas y la consulta con ellas, el apoyo técnico multidisciplinario, la coordinación con múltiples sectores en diferentes niveles de adopción de decisiones y el uso de múltiples herramientas.

³ “Garantizar que todas las zonas estén sujetas a planificación espacial participativa integrada que tenga en cuenta la biodiversidad y/o procesos de gestión eficaces que aborden el cambio en el uso de la tierra y los océanos, a fin de que la pérdida de zonas de suma importancia para la biodiversidad, incluidos los ecosistemas de gran integridad ecológica, se acerque a cero para 2030, respetando al mismo tiempo los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales” (CDB, 2022, pág. 9).

⁴ COAG 28/REP, párr. 20. <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/17e31d43-8a47-48d2-8e5a-c37af08e4c86/content>

⁵ COAG/2022/14, <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/c65b516e-74e7-4a89-9d1b-9ddb8975a35a/content>

12. En las directrices actualizadas se proporcionan herramientas y orientaciones para ayudar a los países a abordar varias de las decisiones adoptadas recientemente por las Conferencias de las Partes de los convenios de Río, como las relacionadas con el indicador 15.3.1 de los ODS (neutralización de la degradación de la tierra)⁶, la meta 1 del Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal⁷ y el LULUCF de la CMNUCC, que alientan a los países a sopesar la posibilidad de tener un papel más destacado en la planificación integrada del uso de la tierra y a respaldar los esfuerzos realizados para abordar los desafíos interrelacionados que sustentan los ODS. Estas decisiones también consistieron en alentar a las Partes a fomentar y respaldar la planificación integrada del uso de la tierra como un elemento que facilitaría la generación de sinergias y complementariedades y la coherencia entre las políticas de los tres convenios.

13. En respuesta a la petición formulada por una serie de partes interesadas que respaldan la planificación participativa de los recursos de la tierra, la FAO elaboró la Caja de Herramientas para la Planificación de los Recursos de la Tierra⁸, que comprende más de 160 herramientas y fuentes de información. Estas herramientas de planificación se han incluido en la versión actualizada de las directrices.

14. Las directrices actualizadas se centran en pasar de un sistema de planificación del uso de la tierra que procede de instancias superiores (sistema descendente) a uno integrado y participativo. En las nuevas directrices se reconoce la importancia de que las personas colaboren en el proceso de planificación y de que se fomente el sentido de apropiación de las partes interesadas afectadas. Se comienza determinando el problema de planificación y las partes interesadas clave (directa o indirectamente implicadas o afectadas por los cambios) y se sigue con la recopilación de datos, la selección y la negociación de las opciones de uso y gestión de la tierra, la ejecución y el seguimiento. En todas las fases se cuenta con la participación de todas las partes interesadas.

15. Las directrices actualizadas están concebidas para ayudar a los países a establecer un orden de prioridad entre las diferentes opciones de uso de la tierra utilizando sus propios criterios. Los criterios se pueden elaborar para ayudar a los países a lograr los ODS y cumplir otros compromisos. La planificación a nivel nacional, subnacional y local está vinculada a los objetivos ambientales o de desarrollo acordados internacionalmente (tratados y convenios).

16. Entre otras cuestiones, en las directrices actualizadas se consideran las siguientes: el cambio climático (adaptación y mitigación mediante la planificación integrada del uso de la tierra), la neutralización de la degradación de las tierras (indicador 15.3.1 de los ODS), la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad (meta 1 del Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal), la restauración de tierras degradadas (reconociendo el papel de la gestión integrada de los recursos de tierras y aguas en el logro de los ODS), la urbanización, la agricultura urbana y periurbana, la gobernanza, la tenencia y los derechos a la tierra de las mujeres y los Pueblos Indígenas.

17. En las directrices actualizadas se promueve la integración de la agricultura y otros sectores relacionados con la planificación del uso de la tierra. Algunas de las nueve fases del proceso son la selección de las partes interesadas y los sectores, el establecimiento del grupo de trabajo, la optimización de las opciones de uso y gestión de la tierra y la facilitación de un proceso de consulta y negociación para minimizar los conflictos entre las partes interesadas y los sectores y llegar a un consenso sobre el plan. La descripción del proceso se acompaña de ejemplos y estudios de casos. En el cuadro siguiente se destacan las diferencias entre las fases de las directrices de 1993 y las de las directrices actualizadas.

⁶ FAO. Portal de datos de indicadores de los ODS, <https://www.fao.org/sustainable-development-goals-data-portal/data/indicators/1531-proportion-of-land-that-is-degraded-over-total-land-area/es>

⁷ CDB. El Plan de biodiversidad para la vida en la tierra, <https://www.cbd.int/gbf/targets/1>

⁸ FAO. Tierras y Aguas. Caja de Herramientas para la Planificación de los Recursos de la Tierra. <https://www.fao.org/land-water/land/land-governance/land-resources-planning-toolbox/es/>

Visión general de las fases principales que figuran en las “Directrices para la planificación integrada del uso de la tierra. Versión actualizada” (2024) en comparación con la edición anterior de las directrices (1993)

Fases en las “Directrices para la planificación integrada del uso de la tierra. Versión actualizada” (2024)	Estructura revisada de las fases	Fases en las directrices de 1993
<p><i>Fase 1:</i> Iniciar el proceso de planificación integrada del uso de la tierra.</p> <p>Determinar el problema de uso de la tierra y centrarse en lograr metas relacionadas con los objetivos de desarrollo recientes (ODS, cambio climático, neutralización de la degradación de las tierras y biodiversidad, entre otros), especialmente a nivel nacional.</p>	<p>Establecer la zona de planificación y decidir los objetivos y el enfoque del proceso de planificación; determinar las características, los problemas y las personas afectadas.</p>	<p>Fase 1. Establecer las metas y determinar las tareas.</p>
<p><i>Fase 2:</i> Determinar a las personas que tienen interés en el uso de la tierra en la zona de planificación.</p> <p>Fomentar la intervención directa o indirecta de las comunidades locales y las personas afectadas por la planificación. Prestar atención a la tenencia y la igualdad.</p> <p>Implicar a muchos actores en la participación y las consultas.</p>	<p>Asegurar que se determinan todas las partes interesadas en los niveles pertinentes de planificación. Analizar sus características e inquietudes y los beneficios o perjuicios que les reportarán previsiblemente los cambios en el uso de la tierra. Prestar especial atención a las cuestiones relacionadas con la tenencia de la tierra y la desigualdad, así como a las personas que tienen derechos legítimos de tenencia, tanto si poseen tierras como si dependen de recursos de propiedad común y servicios ecosistémicos.</p>	<p>Fase 2. Organizar el trabajo.</p>
<p><i>Fase 3:</i> Establecer un grupo de trabajo multidisciplinario.</p> <p>Partes interesadas multidisciplinarias, coordinación entre los distintos niveles de la adopción de decisiones y el uso de múltiples herramientas.</p>	<p>Asegurar que el grupo de trabajo sobre planificación dispone de las competencias técnicas suficientes y que todos los grupos de partes interesadas, en particular los actores locales, están debidamente representados en él. Preparar el mandato, asegurar el acceso a la información necesaria y comunicar cuáles son sus facultades y su autoridad.</p>	<p>Fase 3. Analizar los problemas.</p>
<p><i>Fase 4:</i> Calificar la tierra, sus usos y usuarios.</p> <p>La información adicional sobre las herramientas, las tecnologías y los sistemas de información nuevos está integrada en las directrices actualizadas.</p>	<p>Describir las características ambientales y socioeconómicas distintivas de la zona de planificación (incluidas las aguas continentales), entre otras cosas, las categorías de usos y usuarios de la tierra; compilar datos utilizando métodos apropiados para cada nivel de planificación.</p>	<p>Fase 4. Identificar las oportunidades de cambio.</p>

<p><i>Fase 5:</i> Realizar análisis integrados de las opciones de uso de la tierra.</p> <p>Optimización del uso de la tierra y del agua en las diferentes partes de un paisaje. Utilizar herramientas modernas para evaluar las diferentes opciones de uso de la tierra a partir de un análisis con múltiples criterios a fin de decidir cuál es el mejor uso de la tierra para aumentar la producción, promover la sostenibilidad y ayudar a obtener múltiples beneficios con la mínima repercusión.</p> <p>Consideraciones relativas a la urbanización, la agricultura urbana y periurbana, la gobernanza, la tenencia y los derechos a la tierra de las mujeres y los Pueblos Indígenas.</p>	<p>Evaluar las repercusiones ambientales, económicas y sociales de las opciones de uso de la tierra para los usuarios de la tierra y la comunidad, en particular las mujeres, los jóvenes, los Pueblos Indígenas y los grupos vulnerables. Hacer un listado de las consecuencias, tanto positivas (oportunidad) como negativas (repercusiones) de distintas líneas de actuación. Debería prestarse especial atención a la sostenibilidad y a la equidad de los resultados.</p>	<p>Fase 5. Evaluar la aptitud de la tierra.</p> <p>Fase 6. Evaluar las alternativas: análisis medioambiental, económico y social.</p>
<p><i>Fase 6:</i> Organizar consultas y decidir qué opciones de uso de la tierra son adecuadas y aceptables.</p> <p>Organizar consultas para asegurar que los usuarios de la tierra aceptan las opciones elegidas y que las opciones ayudan a minimizar los conflictos y optimizan el uso sostenible de los recursos. Las diferentes partes interesadas deberían formalizar el acuerdo sobre las opciones elegidas. Esta novedad tiene la finalidad de mejorar la ejecución del plan.</p>	<p>Mantener debates públicos y de alto nivel sobre las opciones más viables y sus consecuencias.</p> <p>A partir de estos debates y de la evaluación llevada a cabo en la Fase 5, decidir qué cambios en el uso de la tierra se han de introducir utilizando enfoques inclusivos y participativos.</p>	<p>Fase 7. Elegir la mejor opción.</p>
<p><i>Fase 7:</i> Elaborar el plan integrado de uso de la tierra.</p>	<p>Asignar los usos de la tierra elegidos a las zonas de planificación. Elaborar planes para la gestión apropiada de la tierra y determinar cómo ejecutar el plan de uso de la tierra. Elaborar directrices sobre políticas, preparar un presupuesto, determinar los recursos financieros disponibles y redactar la legislación necesaria. Deberían participar las instancias decisorias, los organismos sectoriales y los usuarios de la tierra.</p>	<p>Fase 8. Preparar el plan de aprovechamiento de la tierra.</p>
<p><i>Fase 8:</i> Ejecutar el plan integrado de uso de la tierra.</p>	<p>Poner en marcha el plan de uso de la tierra, ya sea como parte del proceso de planificación o, más probablemente, como un proyecto de desarrollo independiente. El equipo de planificación debería trabajar estrechamente con los organismos de ejecución y las partes interesadas afectadas.</p>	<p>Fase 9. Realizar el plan.</p>

Fase 9: Seguir de cerca y evaluar el plan integrado de uso de la tierra.	Seguir de cerca los progresos del plan respecto de la consecución de sus objetivos. En última instancia, podría ser necesario modificar o revisar el plan, con la debida colaboración de diferentes partes interesadas, como los Pueblos Indígenas, las comunidades locales, las mujeres y los jóvenes.	Fase 10. Seguir de cerca y revisar el plan.
--	---	---

IV. El proceso de consulta mundial

18. Las directrices actualizadas se elaboraron mediante un proceso de consulta mundial concebido para garantizar que dieran respuesta a las nuevas cuestiones y dificultades a las que se enfrentan varias partes interesadas, países y regiones. Con este proceso se pretendía concienciar sobre la importancia de la planificación integrada del uso de la tierra, compartir los conocimientos sobre buenas prácticas, intercambiar puntos de vista con los departamentos gubernamentales que supervisan la planificación integrada del uso de la tierra y recabar opiniones y aportaciones para mejorar las directrices actualizadas.

19. Este proceso de consulta se siguió en todos los países y en numerosas unidades técnicas y oficinas regionales, subregionales y en los países de la FAO, así como en organizaciones asociadas y expertos clave. Se impartió una serie de webinarios regionales durante 2023 y 2024 con objeto de recibir y consolidar las aportaciones de los países de todas las regiones. Las directrices actualizadas se revisaron varias veces para asegurar que en el producto final se hubieran tenido debidamente en cuenta todas las aportaciones. A continuación se exponen las principales conclusiones y cuestiones derivadas de este proceso de consulta:

- a) La disponibilidad de datos e información actualizados y de calidad (resolución espacial y precisión) suele ser un obstáculo para la formulación y la puesta en práctica de la planificación integrada del uso de la tierra.
- b) Es necesario concienciar a las instancias decisorias y el público en general sobre la importancia de la planificación integrada del uso de la tierra y los beneficios que reporta a largo plazo.
- c) Para el proceso de planificación, es crucial disponer de información sobre las mejores prácticas y las enseñanzas adquiridas, como las consecuencias del uso indebido de la tierra y la repercusión de las prácticas de uso de la tierra.
- d) Los derechos y responsabilidades de todas las partes interesadas en el proceso de planificación deberían estar claros, incluida la función de los sectores público y privado, la estructura institucional y la coordinación entre los diferentes sectores.
- e) Es sumamente importante fomentar la capacidad en materia de planificación integrada del uso de la tierra, incluida la forma de utilizar las directrices, los sistemas de información geográfica y las metodologías de teledetección y la forma de participar en la planificación integrada del uso de la tierra a nivel local.
- f) La tenencia y la fragmentación de la tierra suelen dificultar la puesta en práctica adecuada de la planificación integrada del uso de la tierra y requieren especial atención.
- g) La invasión de las tierras agrícolas debida a la urbanización es muy importante en la mayor parte de los países y es necesario considerarla en la planificación integrada del uso de la tierra.
- h) Se deberían considerar las tendencias actuales y futuras de la degradación de las tierras.

Una vez terminadas, las directrices actualizadas se dividirán en dos partes: la Parte I, *Guía introductoria*, donde se tratará de dar a conocer a las instancias decisorias y otros lectores interesados los conceptos básicos de la planificación integrada del uso de la tierra, y presentar el proceso de planificación mediante una secuencia lógica de nueve fases (presentadas en el Anexo A), y la Parte II, *Guía para profesionales*, en la que se proporcionará información técnica detallada de las nueve fases para los profesionales de la planificación integrada del uso de la tierra

Anexo

**DIRECTRICES SOBRE PLANIFICACIÓN INTEGRADA DEL
USO DE LA TIERRA
VERSIÓN ACTUALIZADA**

BORRADOR

Parte 1. Guía introductoria

ÍNDICE

Introducción

CAPÍTULO 1: NATURALEZA Y ALCANCE

- 1.1. RECURSOS DE LA TIERRA Y USO DE LA TIERRA
- 1.2. PLANIFICACIÓN DEL USO DE LA TIERRA
 - 1.2.1. Planificación descendente del uso de la tierra
 - 1.2.2. Planificación participativa e inclusiva del uso de la tierra
 - 1.2.3. Planificación integrada del uso de la tierra
- 1.3. PLANIFICACIÓN INTEGRADA DEL USO DE LA TIERRA Y LA AGENDA MUNDIAL
- 1.4. PLANIFICACIÓN EN DIFERENTES NIVELES
 - 1.4.1. Planificación a nivel nacional
 - 1.4.2. Planificación a nivel intermedio
 - 1.4.3. Planificación a nivel local
- 1.5. PERSONAS QUE INTERVIENEN EN LA PLANIFICACIÓN INTEGRADA DEL USO DE LA TIERRA
- 1.6. NUEVAS CUESTIONES QUE PLANTEA LA PLANIFICACIÓN INTEGRADA DEL USO DE LA TIERRA
 - 1.6.1. Cambio climático
 - 1.6.2. Restauración de tierras degradadas, Neutralización de la degradación de las tierras y mantenimiento de la biodiversidad
 - 1.6.3. Urbanización, agricultura urbana y periurbana
 - 1.6.4. Enfoques basados en la tenencia, incluidos los derechos de los Pueblos Indígenas, las mujeres y los jóvenes
- 1.7. HERRAMIENTAS PARA AYUDAR EN LA PLANIFICACIÓN INTEGRADA DEL USO DE LA TIERRA

CAPÍTULO 2: VISIÓN GENERAL DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN DEL USO DE LA TIERRA

- 2.1. EL ENFOQUE EN NUEVE FASES
- 2.2. GUÍA RÁPIDA DE LAS NUEVE FASES
 - Fase 1: Iniciar el proceso de planificación integrada del uso de la tierra
 - Fase 2: Determinar a las personas que tienen interés en el uso de la tierra en la zona de planificación
 - Fase 3: Establecer un grupo de trabajo multidisciplinario
 - Fase 4: Calificar la tierra, sus usos y usuarios
 - Fase 5: Realizar análisis integrados de las opciones de uso de la tierra
 - Fase 6: Organizar consultas y decidir qué opciones de uso de la tierra son adecuadas y aceptables
 - Fase 7: Elaborar el plan integrado de uso de la tierra
 - Fase 8: Ejecutar práctica el plan integrado de uso de la tierra
 - Fase 9: Seguir de cerca y evaluar el plan integrado de uso de la tierra

Bibliografía

RECUADROS

- Recuadro 1. Resumen: Planificación integrada del uso de la tierra
- Recuadro 2. El significado del consentimiento libre, previo e informado
- Recuadro 3. Temas de la Fase 1 que se tratan en la Guía para profesionales
- Recuadro 4. Temas de la Fase 2 que se tratan en la Guía para profesionales
- Recuadro 5. Temas de la Fase 3 que se tratan en la Guía para profesionales
- Recuadro 6. Temas de la Fase 4 que se tratan en la Guía para profesionales
- Recuadro 7. Temas de la Fase 5 que se tratan en la Guía para profesionales
- Recuadro 8. Temas de la Fase 6 que se tratan en la Guía para profesionales
- Recuadro 9. Temas de la Fase 7 que se tratan en la Guía para profesionales
- Recuadro 10. Temas de la Fase 8 que se tratan en la Guía para profesionales
- Recuadro 11. Temas de la Fase 9 que se tratan en la Guía para profesionales

FIGURAS

- Figura 1. Las cuatro esferas temáticas interrelacionadas que rigen el uso de la tierra
- Figura 2. Modelo de transformación del uso de la tierra
- Figura 3. La función central de las partes interesadas en el proceso de planificación integrada del uso de la tierra
- Figura 4. Elementos clave de la planificación integrada del uso de la tierra
- Figura 5. Vínculos entre los diferentes niveles de la planificación integrada del uso de la tierra en múltiples escalas
- Figura 6. Clasificación de las partes interesadas que intervienen en un gran proceso de planificación integrada del uso de la tierra
- Figura 7. Degradación de las tierras causada por la presión directa de las actividades humanas
- Figura 8. Planificación de los recursos de la tierra para invertir la degradación de la tierra y mejorar la sostenibilidad y la resiliencia
- Figura 9. Fases recomendadas en la planificación integrada del uso de la tierra
- Figura 10. Resumen de las fases de la planificación integrada del uso de la tierra (aportaciones, realizaciones, actividades y responsabilidades)

Cuadros

- Cuadro 1: Criterios para evaluar y clasificar las opciones de uso de la tierra propuestas
- Cuadro 2: Plantilla de la matriz de análisis de la consecución del objetivo

Introducción

La creciente demanda de productos agrícolas está aumentando la presión sobre los recursos de tierras, suelos y aguas, que se ve agravada por la urbanización, el desarrollo rural y los proyectos de infraestructura a gran escala. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) estima que, en 2050, la agricultura deberá aumentar la producción de alimentos, pienso, fibra y biocombustible casi un 50 % más respecto de 2012 (FAO, 2022). Es necesario adoptar un enfoque para la planificación del uso de la tierra que promueva la utilización eficiente y sostenible de los recursos, proteja los ecosistemas y sus servicios y pueda hacer frente a las dificultades que plantean actualmente el crecimiento demográfico y el aumento de las necesidades y las que plantearán en el futuro.

Las *Directrices sobre la planificación del aprovechamiento de la tierra* fueron publicadas por la FAO en 1993 y constituyeron la primera fuente valiosa de conocimientos sobre cómo aplicar un enfoque gradual para la planificación del uso de la tierra. Las Naciones Unidas definen la tierra como sigue:

Un área delineable de la superficie terrestre, que abarca todos los atributos de la biosfera inmediatamente por encima o por debajo de esa superficie, incluyendo los del clima cercano a la superficie, las formas del suelo y del terreno, la hidrología superficial (incluyendo lagos poco profundos, ríos, pantanos y ciénagas), las capas sedimentarias cercanas a la superficie y las reservas de agua subterránea asociadas a ellas, las poblaciones de plantas y animales, los patrones de asentamiento humano y los resultados físicos de la actividad humana pasada y presente, como las terrazas, las estructuras de almacenamiento y drenaje de agua, las infraestructuras y los edificios (Naciones Unidas, 1994).

Se han realizado grandes progresos en la elaboración de conceptos, enfoques y herramientas para la planificación del uso de la tierra desde la publicación de las directrices de 1993 y, en los años posteriores, la FAO ha publicado varios documentos sobre planificación de la tierra⁹. Los nuevos conocimientos han permitido entender mejor la importancia de las condiciones socioeconómicas y ambientales, la tenencia, la gobernanza, la gestión integrada del paisaje y el agua, la repercusión de las decisiones sobre el uso de la tierra en la salud del suelo y la participación inclusiva de las partes interesadas en la planificación del uso de la tierra.

El proceso relativo a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con inclusión de sus metas e indicadores, proporciona el marco estratégico de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y fue creado para respaldar la capacidad de los países de recopilar datos y hacer un seguimiento de los ODS. La planificación del uso de la tierra es decisiva para determinar y poner en práctica opciones y estrategias dirigidas a mejorar la productividad y la sostenibilidad, y respaldar el papel fundamental de la alimentación y la agricultura en la consecución de muchos ODS.

En el Marco estratégico de la FAO para 2022-2031, la Organización se compromete firmemente a promover la gestión sostenible de los recursos vitales de la tierra y el agua con miras a alcanzar una mejor producción, una mejor nutrición, un mejor medio ambiente y una vida mejor sin dejar a nadie atrás.

⁹ Después de las directrices de 1993, se publicaron los informes *Our land our future* (Nuestra tierra, nuestro futuro), en 1996, y *Negotiating a sustainable future for land* (Negociando un futuro sostenible para la tierra), en 1997. En 1999, la FAO publicó un documento de seguimiento, *El Futuro de Nuestra Tierra: Enfrentando el Desafío*. La División de Tierras y Aguas de la FAO elaboró dos documentos de trabajo: *Negotiated territorial development in a multistakeholder participatory resource planning approach* (Desarrollo territorial negociado en un enfoque participativo de múltiples partes interesadas para la planificación de los recursos) en 2016 y *Land resource planning for sustainable land management – current and emerging needs in land resource planning for food security, sustainable livelihoods, integrated landscape management and restoration* (Planificación de los recursos de la tierra para la gestión sostenible de la tierra. Necesidades actuales e incipientes de la planificación de los recursos de la tierra para la seguridad alimentaria, los medios de vida sostenibles, la gestión integrada y la restauración del paisaje) en 2017. En estos documentos se propuso un contexto más amplio para la planificación, así como un cambio de enfoque.

El Comité de Agricultura de la FAO reconoció que la tierra es un recurso limitado y estratégico y que su gestión requiere una gobernanza eficaz que adopte enfoques intersectoriales y la participación de múltiples partes interesadas. En la actualización de las directrices para la planificación integrada del uso de la tierra se presta la debida consideración a estos requisitos.

La planificación integrada del uso de la tierra exige una evaluación sistemática del estado de la tierra y la consideración de alternativas para hacer el mejor uso posible de la tierra, el suelo, el agua, los bosques y las pesquerías continentales. Asimismo, sigue un proceso en el que participan diferentes sectores y partes interesadas que tiene por objeto garantizar que se establezca un orden de prioridades entre varias actividades y que se les asignen los recursos necesarios, y encontrar el equilibrio entre la necesidad de proteger la naturaleza y el desarrollo socioeconómico sostenible, la seguridad alimentaria y el bienestar de los seres humanos, y genera múltiples beneficios y oportunidades para las economías locales y nacionales.

El presente documento, “Directrices para la planificación integrada del uso de la tierra. Versión actualizada”, tiene la finalidad de subrayar la continuidad con los documentos sobre planificación anteriores, que aún contienen una gran cantidad de material útil. El calificativo “integrada” del título hace hincapié en las tendencias modernas de la planificación del uso de la tierra: la optimización del uso de la tierra, el suelo y el agua (incluida la acuicultura); la participación de las partes interesadas en diferentes niveles de adopción de decisiones (horizontalmente dentro de las organizaciones y verticalmente entre diferentes niveles administrativos), y la utilización de múltiples herramientas.

Cabe destacar que estas directrices se elaboraron para los profesionales de todo el mundo y de cualquier nivel. Por ello, son de carácter genérico y no fueron concebidas para dar respuesta a necesidades de planificación específicas. En consecuencia, las directrices deberían ajustarse a los requisitos de las circunstancias de la planificación. Además, en las directrices se hace hincapié en la planificación del uso de la tierra y el desarrollo agrícola. La planificación de otros sectores (por ejemplo, zonas urbanas, infraestructuras, zonas industriales, turismo, etc.) está incluida en el sentido de que las directrices abordan la “planificación integrada”.

Aspectos destacados de los principales cambios introducidos en las directrices actualizadas

En respuesta a las nuevas cuestiones y necesidades, las directrices actualizadas comprenden varios aspectos y enfoques que favorecen un proceso de planificación más dinámico, integrado e inclusivo. El marco lógico general es comparable al de la versión de 1993. No obstante, hay un cambio de paradigma en el objetivo (las personas ocupan un puesto central de la planificación), las herramientas (herramientas y enfoques nuevos) y la dinámica del proceso de planificación (un proceso iterativo facilitado por la tecnología y que incluye a las partes interesadas).

Las directrices actualizadas se centran en pasar de un sistema de planificación del uso de la tierra descendente a uno integrado y participativo. En las directrices se reconoce la importancia de las personas que intervienen en el proceso de planificación y se fomenta el sentido de apropiación de las partes interesadas afectadas.

Las directrices actualizadas están concebidas para ayudar a los países a establecer un orden de prioridad entre las diferentes opciones de uso de la tierra utilizando sus propios criterios. Los criterios se pueden elaborar para ayudar a los países a lograr los ODS y cumplir otros compromisos internacionales. La planificación a nivel nacional, subnacional y local está vinculada a los objetivos ambientales o de desarrollo acordados internacionalmente (tratados y convenios).

Entre otras cuestiones, en las directrices se consideran las siguientes: el cambio climático (adaptación y mitigación mediante la planificación integrada del uso de la tierra), la neutralización de la degradación de las tierras (indicador 15.3.1 de los ODS), la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad (Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal, incluida la meta 1), la restauración de tierras degradadas (porque la gestión sostenible y la restauración de las tierras ayudan a generar múltiples beneficios para el medio ambiente, la biodiversidad y el clima, la seguridad alimentaria y la seguridad del agua),

el agua (reconociendo la importancia de la tierra y el agua para lograr los ODS), la urbanización, la agricultura y la actividad forestal urbanas y periurbanas, la gobernanza, la tenencia y los derechos a la tierra de las mujeres y los Pueblos Indígenas.

En las directrices se respalda la integración de la agricultura y otros sectores relacionados con la planificación del uso de la tierra. Algunas de las nueve fases del proceso son la selección de las partes interesadas y los sectores, el establecimiento del grupo de trabajo, la optimización de las opciones de uso y gestión de la tierra y la facilitación de un proceso de consulta y negociación para minimizar los conflictos entre las partes interesadas y los sectores y llegar a un consenso sobre el plan. La descripción del proceso se acompaña de ejemplos y estudios de casos.

Estructura de las directrices

La Parte 1 (*Guía introductoria*) se divide en dos capítulos que tienen la finalidad de introducir los conceptos básicos de la planificación integrada del uso de la tierra y presentar el proceso de planificación como una secuencia lógica de fases. En el Capítulo 1 se explican los conceptos principales que son esenciales para entender cabalmente la planificación integrada del uso de la tierra: los factores que determinan el uso de la tierra y del agua; el motivo por el que la planificación integrada del uso de la tierra es necesaria; los diferentes enfoques, desde el nivel internacional hasta el local, que requiere la planificación, y la importancia de las partes interesadas en todo proceso de planificación. Además, en el Capítulo 1 se consideran varias cuestiones, como el cambio climático, la seguridad alimentaria, la degradación de la tierra, la escasez de agua, la biodiversidad, los avances tecnológicos y la integración de enfoques participativos, que dificultan la puesta en práctica de la planificación integrada del uso de la tierra. Cabe destacar que el agua y la gestión de los recursos hídricos (tanto en lo relativo a la cantidad como a la calidad) son fundamentales en todo proceso de planificación integrada del uso de la tierra. En el Capítulo 2 se proporciona una visión general del proceso de planificación y se presenta una secuencia de nueve fases genéricas de “buenas prácticas” que se pueden aplicar en numerosos contextos diferentes de planificación integrada del uso de la tierra.

La Parte 1 se puede leer como un documento independiente. Sin embargo, a quienes tengan previsto llevar a cabo un proceso de planificación integrada del uso de la tierra, se les recomienda seguir los numerosos enlaces a la Parte 2 (*Guía para profesionales*), en la que se aborda el enfoque de nueve fases con mayor detalle.

La mayoría de las referencias citadas en el presente documento incluyen enlaces a páginas web y se pueden descargar gratuitamente. Algunas de las referencias más antiguas pueden parecer desfasadas, pero los conceptos y principios que describen siguen siendo válidos y útiles.

Capítulo 1

Naturaleza y alcance

En este capítulo se describen la necesidad de la planificación integrada del uso de la tierra y los conceptos básicos y los posibles actores y beneficiarios de la planificación integrada. Se explica por qué la planificación integrada del uso de la tierra debe tomar en consideración los intereses de todas las partes interesadas y se determinan las principales partes de la planificación y la ejecución: los usuarios de la tierra, las personas afectadas por la planificación del uso de la tierra, las instancias decisorias y el equipo de planificación.

1.1. Recursos de la tierra y uso de la tierra

En el contexto de la planificación integrada del uso de la tierra, por “recursos de la tierra” se entiende no solo la capa superficial de la tierra (el suelo), sino también la estructura de la superficie (el paisaje), el clima, la biodiversidad, los recursos hídricos (incluidas la acuicultura y las pesquerías continentales), la cubierta vegetal (por ejemplo, las tierras forestales) y la estructura geológica más profunda, en la medida en que cualquiera de estos elementos puede afectar o verse afectado por el uso de la tierra.

Por “uso de la tierra” se entiende el propósito para el que se usa o se utilizará la tierra, la forma en que se gestiona, los insumos que se le aplican, el producto que se obtiene de ella o que la ocupa, las realizaciones previstas y los derechos legítimos de tenencia que regulan sus usos.

De conformidad con el modelo que se muestra en la Figura 1, el uso de la tierra es una función de cuatro esferas temáticas interrelacionadas: el paisaje, los mercados, las normas sociales y la legislación (véase la Figura 1).

La esfera del *paisaje* (biofísica) engloba todos los elementos físicos con los que interactúan los seres humanos residentes, como las características naturales (por ejemplo, las formaciones geológicas, el clima o la diversidad biológica) o las infraestructuras y las características culturales (por ejemplo, carreteras, canales de riego y lugares sagrados).

La esfera de los *mercados* incluye las actividades y transacciones económicas en todos los planos (local, regional, estatal e internacional) y de todos los tipos (de productos y financieros). Al planear cambios en el uso de la tierra, no se pueden pasar por alto las consideraciones relativas a ganancias y pérdidas económicas.

La esfera de las *normas sociales* comprende los valores, las actitudes, las costumbres, la educación y las prácticas de los habitantes. Las normas sociales afectan a los hombres y las mujeres de diferentes formas, tal como lo hace el acceso que tienen a los recursos naturales y productivos, los servicios, las instituciones locales y las oportunidades de empleo, y el uso que hacen de ellos. Sin embargo, las normas sociales limitantes no tienen que ver solamente con el género, sino también con la edad, el grupo étnico y la casta, entre muchos otros aspectos.

La esfera de la *legislación* incluye las leyes, los reglamentos y las políticas que las sociedades aplican para controlar y dirigir las actividades de sus miembros. Estas leyes pueden proceder de organizaciones gubernamentales locales, regionales, estatales e internacionales.

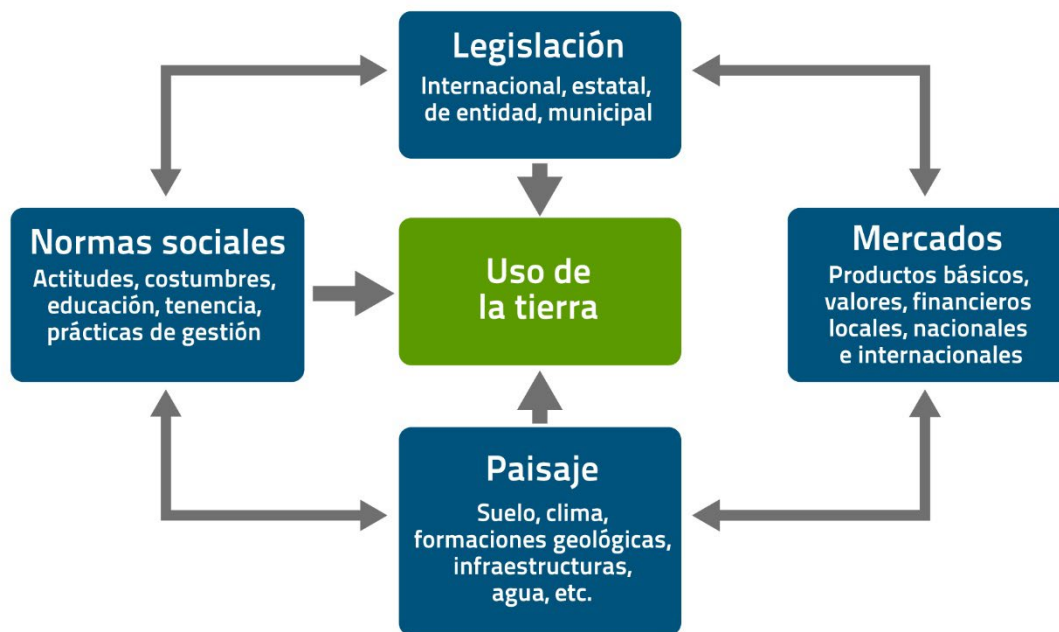


Figura 1. Las cuatro esferas temáticas interrelacionadas que rigen el uso de la tierra

Fuente: Este modelo se ha elaborado a partir del enfoque aplicado en la gestión de los recursos naturales elaborado por el Departamento de Desarrollo de Recursos de la Universidad del Estado de Michigan (Biancalani *et al.*, 2004).

Cada una de las cuatro esferas interactúa con todas las demás para generar un patrón particular de uso de la tierra en cada territorio o paisaje. Ello implica que, para introducir cambios necesarios o deseables en el uso de la tierra, la planificación debe prever los consiguientes cambios que será necesario hacer en una o más esferas que interactúan para formar el patrón de uso de la tierra (véase la Figura 2).

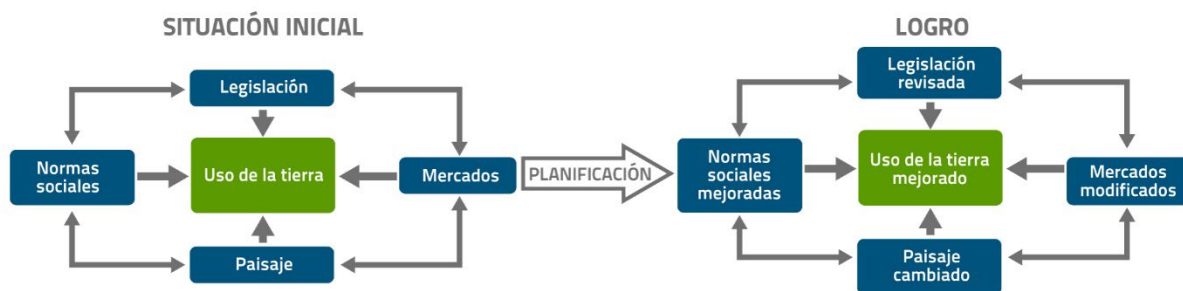


Figura 2. Modelo de transformación del uso de la tierra

Fuente: Biancalani *et al.*, 2004

1.2. Planificación del uso de la tierra

La planificación del uso de la tierra es:

la evaluación sistemática del potencial de la tierra y del agua, de las alternativas de su aprovechamiento, y de las condiciones económicas y sociales que orientan la selección y adopción de las mejores opciones. El aprovechamiento de la tierra debe responder cabalmente a las necesidades de la población, salvaguardando los recursos futuros. La razón de la planificación es una gestión renovada, o de un estilo distinto de aprovechamiento de la tierra, dictado por las circunstancias cambiantes (FAO, 1994).

1.2.1. Planificación descendente del uso de la tierra

La característica más sobresaliente de los enfoques anteriores de planificación del uso de la tierra, que estaban fuertemente influenciados por los métodos de planificación urbana, era que la toma de decisiones estaba muy centralizada, lo cual era muy positivo para aportar claridad sobre la cadena de mando y los conocimientos técnicos, pero tenía graves inconvenientes.

Los enfoques descendentes adoptados por los gobiernos y los organismos de desarrollo a menudo no reconocen el papel ni los intereses de las comunidades locales en el proceso de planificación. Los planificadores nacionales y regionales y las comunidades locales tienen prioridades de desarrollo y percepciones de los problemas diferentes, lo que dificulta la posibilidad de abordar todas las cuestiones pertinentes y conlleva la falta de cooperación de las comunidades locales (FAO, 1997). En muchos casos, la planificación descendente no tiene en cuenta las necesidades concretas de las mujeres y otros grupos vulnerables y ello provoca el aumento de las disparidades de género en la distribución, la tenencia y la gobernanza de la tierra, y en la gestión de los recursos.

Si el proceso de planificación se lleva a cabo sin tener en cuenta las capacidades locales de ejecución de proyectos, seguimiento y evaluación, es poco probable que los planes se puedan poner en práctica de forma efectiva. Incluso en el caso de que se consulte con las partes interesadas, las soluciones propuestas podrían dar la impresión de que el gobierno es el “propietario” del proyecto y de que el éxito de su ejecución es responsabilidad de este y no de las partes interesadas. La intervención de las partes interesadas es particularmente necesaria para formular planes que conlleven cambios o modificaciones del uso de la tierra en el territorio.

1.2.2. Planificación participativa e inclusiva del uso de la tierra

Los enfoques modernos de planificación integrada del uso de la tierra reconocen el principio de descentralización, por el que los usuarios principales de la tierra, como los agricultores, los pastores, los pescadores, los silvicultores, etc. tienen un interés reconocido en el proceso de planificación, junto con los actores que utilizan la tierra con diferentes fines (por ejemplo, como asentamiento, fuente de energía, usos industriales, obtención de recursos minerales, recreación o turismo). Cada vez se reconoce más la importancia de la inclusión, de tener en cuenta las necesidades específicas de hombres y mujeres y de las personas vulnerables y marginadas de diferentes grupos socioeconómicos y étnicos.

Según la FAO, una parte interesada se define como “cualquier persona o cualquier institución que tiene intereses en, o es afectado por un tema o actividad o transacción, y por lo tanto tiene un derecho natural a participar en las decisiones relacionadas con el sujeto” (FAO y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente [PNUMA], 1999).

Esta definición implica que las personas que puedan ver su bienestar y sus medios de vida afectados por los cambios propuestos en el uso de la tierra deberían ocupar un lugar central en el proceso de adopción de decisiones relacionadas con el uso de la tierra. Gestionar los intereses de varias partes interesadas mediante procesos de negociación participativos y formalizados para tratar de conciliar los intereses contrapuestos se ha convertido en un aspecto indispensable de la planificación integrada del uso de la tierra (Tarrason *et al.*, 2017) y tal vez la parte más compleja del proceso.

Los principales objetivos de la planificación participativa del uso de la tierra son empoderar a las partes interesadas para que puedan analizar la situación existente y permitirles hacer los cambios necesarios (véase la Figura 3). Ello requiere que las partes interesadas, cuyos profundos conocimientos y experiencia del propio territorio hacen que se encuentren en una posición inmejorable para manifestar sus actividades y deseos de cambio, tengan un papel central. A menudo es necesario invertir en las capacidades de negociación y liderazgo de las mujeres y otros grupos vulnerables y marginados, a fin de asegurar que gozan del mismo empoderamiento en la planificación integrada del uso de la tierra y los procesos de toma de decisiones. También es crucial establecer objetivos claros para la planificación integrada del uso de la

tierra. Si la población no establece unos beneficios claros desde el principio, es posible que todo el proceso sea en vano.

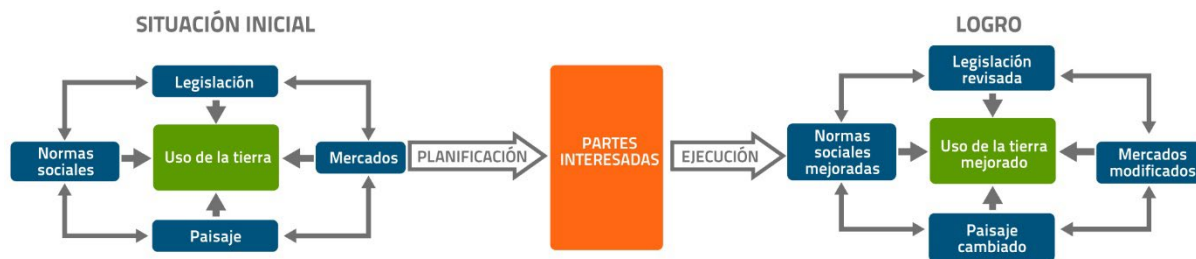


Figura 3. La función central de las partes interesadas en el proceso de planificación integrada del uso de la tierra
Fuente: Biancalani *et al.*, 2004.

Es importante incluir la gobernanza y el enfoque basado en los derechos como elementos estratégicos en la planificación estratégica del uso de la tierra. El enfoque basado en los derechos trata de orientar las medidas ambientales para que puedan dar respuesta a las necesidades de las comunidades. Tiene por objeto armonizar e integrar los objetivos de conservación del medio ambiente con los valores de protección de los cultivos que incorporan las prácticas tradicionales de las comunidades campesinas y los Pueblos Indígenas (Iniciativa para los Derechos y Recursos y Fundación Gordon y Betty Moore, 2022). Ello se debe en gran parte a la superposición de zonas de gran valor ecosistémico con zonas de propiedad de las comunidades o gestionadas por ellas. En consecuencia, se ha de reconocer el papel que han desempeñado los Pueblos Indígenas y las comunidades de agricultores, en especial las mujeres, y el que pueden desempeñar en la conservación de la biodiversidad (Dawson, 2021).

1.2.3. Planificación integrada del uso de la tierra

La planificación integrada del uso de la tierra permite tener en cuenta los diversos intereses que cada vez se consideran más críticos para cumplir las metas ambientales y los objetivos socioeconómicos y culturales (Verburg *et al.*, 2022). Para ello, es necesario disponer de información ambiental, sociocultural y económica, por ejemplo, datos desglosados por sexo, de varias partes interesadas y usuarios, con vistas a asignar recursos de tierras, pesquerías, bosques y aguas de forma óptima (Verburg *et al.*, 2022).

La importancia que revisten los intereses de las partes interesadas en la planificación integrada del uso de la tierra es bastante diferente a la de un enfoque meramente descendente. Este último depende de una evaluación física y económica de la tierra que permite decidir qué tierras asignar y con qué fin. En cambio, la planificación integrada del uso de la tierra sigue un proceso de consulta y negociación que tiene en cuenta las prioridades y las políticas nacionales, así como las aspiraciones y las necesidades locales.

El objetivo temático de la planificación integrada del uso de la tierra está relacionado con la agricultura y la gestión de los recursos naturales (incluidos los recursos acuáticos), tomando en consideración la imparable tendencia de la urbanización en zonas que anteriormente habían sido rurales y sus consecuencias para la agricultura y otros usos de las tierras rurales. La expansión de las ciudades y las infraestructuras tienen importantes consecuencias para el sector agrícola que no se pueden pasar por alto en la planificación integrada del uso de la tierra si el objetivo es el cambio sostenible.

La planificación integrada del uso de la tierra tiene la finalidad de determinar la combinación de usos de la tierra que mejor puede satisfacer las necesidades y los objetivos específicos de las partes interesadas de cada paisaje y conservar al mismo tiempo los recursos para el futuro. Al examinar todos los usos de la tierra (incluidos los bosques, el agua y las pesquerías continentales) de forma integrada y equitativa respecto del género, la planificación integrada del uso de la tierra puede determinar las combinaciones más eficientes entre las opciones de uso de la tierra y vincular el desarrollo social y económico con la

protección y la mejora del medio ambiente y, por lo tanto, ayudar a lograr la gestión sostenible de la tierra y el agua (FAO, 2017).

Al elaborar los procesos de la planificación integrada del uso de la tierra para un país concreto, se deberían tener en la debida consideración los aspectos siguientes:

- **La estructura de gobernanza.** La estructura de un gobierno nacional (por ejemplo, federal, centralizado o unitario regionalizado), el grado de interacción de la planificación a diferentes escalas (nacional, subnacional y local) y los marcos jurídicos e institucionales de los países determinan los niveles de gobernanza en los que la planificación integrada del uso de la tierra se puede llevar a cabo legalmente. En algunas ocasiones, existen estructuras de gobernanza informales y prácticas consuetudinarias. Estas también deberían ser tomadas en consideración.
- **Las interacciones entre el estado y el mercado.** El equilibrio entre las fuerzas del libre mercado y las intervenciones públicas, que difiere entre países, debería establecer el contexto político y económico de la planificación integrada del uso de la tierra.
- **La tenencia de la tierra y el agua.** El proceso de planificación debe considerar los diferentes tipos de tenencia de la tierra (por ejemplo, pública, privada, comunitaria, colectiva, indígena y consuetudinaria) que pueden coexistir en un país y adaptarse a ellos
- **El grado de obligación.** Las medidas en que los planes de uso de la tierra son jurídica o contractualmente vinculantes y aplicables y en que su cumplimiento se puede garantizar difieren entre países.
- **El grado de integración.** Los sistemas de planificación integrada del uso de la tierra varían entre países respecto de la integración vertical y horizontal¹⁰ de las instituciones y los planes.
- **El alcance de la planificación integrada del uso de la tierra.** El alcance de la planificación puede variar considerablemente desde un objetivo concreto sobre cuestiones puntuales hasta un proceso integral con varios objetivos sociales, económicos y ambientales (por ejemplo, la transformación ecológica de la sociedad).
- **El grado de participación de las partes interesadas.** Si bien en la mayor parte de todos los sistemas actuales de planificación del uso de la tierra habitualmente se cuenta con la participación de las partes interesadas, el grado de participación real de los ciudadanos puede ir desde lo puramente formal al control activo. Las partes interesadas que participan en la planificación pueden ser no solo agricultores, ganaderos y pastores, sino también representantes de los sectores pesquero y forestal, además de otros sectores afectados por la planificación integrada del uso de la tierra (por ejemplo, en una zona situada en el tramo bajo de un curso de agua).
- **Las unidades de toma de decisiones y de planificación.** Algunos sistemas de planificación del uso de la tierra permiten explícitamente que las unidades de planificación espacial estén limitadas por fronteras biofísicas, como cuencas hidrográficas o paisajes, esto es, unidades de planificación que sean fáciles de entender para las partes interesadas.
- **Los instrumentos normativos.** Se dispone de una gran variedad de medidas normativas para cumplir los objetivos relativos al uso de la tierra en diferentes niveles. Algunas de ellas son las directrices nacionales, la división de las tierras en zonas para usos generales y los planes de uso de la tierra concretos para lugares específicos; asimismo, pueden ser acuerdos basados en el mercado, reglamentarios o voluntarios.

¹⁰ Por integración vertical se entiende la integración y la coordinación entre diferentes instancias de gobierno, desde el nivel nacional hasta el local. La integración horizontal es la coordinación de la planificación entre diferentes sectores de gobierno (Metternicht, 2018).

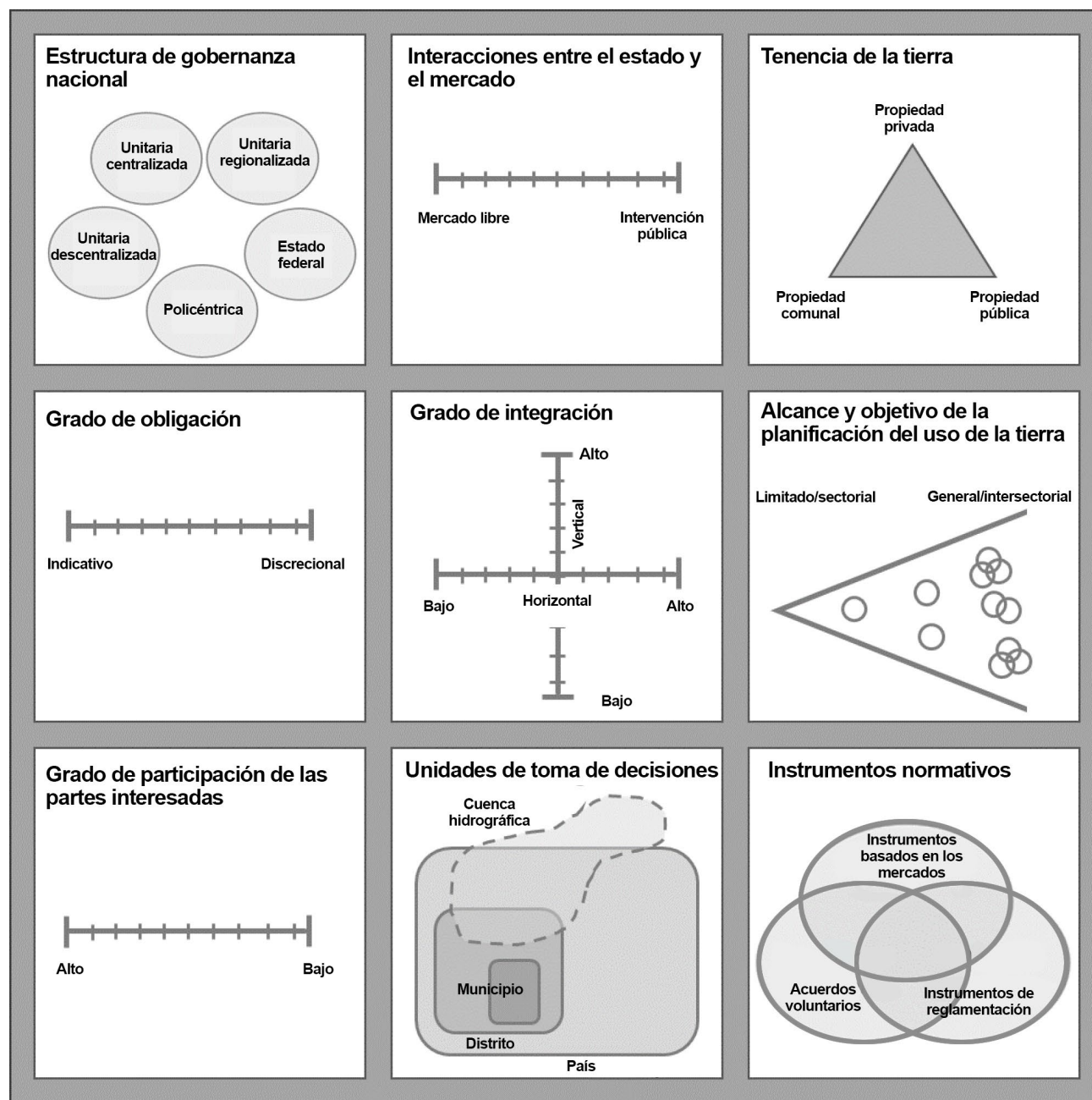


Figura 4. Elementos clave de la planificación integrada del uso de la tierra
Fuente: Verburg *et al.*, 2022

En la Figura 4 se resumen los nueve elementos clave que componen la planificación integrada del uso de la tierra. Las combinaciones casi ilimitadas que se pueden dar entre estos nueve elementos obligan a que las directrices actuales se centren en entornos de planificación “normales”, que se caracterizan por lo siguiente:

- La estructura de gobernanza permite la interacción entre distintos niveles en la elaboración de los planes de uso de la tierra.
- Existe una economía orientada al mercado, equilibrada por varios grados de intervención pública.
- Existe un sistema de tenencia de la tierra favorable.

- Los planes de uso de la tierra acordados por todas las partes interesadas son jurídica o contractualmente vinculantes.
- La coordinación vertical y horizontal entre estructuras y organismos de gobierno ya existe o se puede impulsar.
- Las partes interesadas participan activamente y las mujeres y otros grupos vulnerables están debidamente representados en todas las fases del proceso de planificación.
- Las diferentes partes interesadas pueden asumir la responsabilidad de la planificación, la ejecución y la evaluación.
- Se consideran todos los instrumentos de políticas (jurídicos, incentivos comerciales, voluntarios).

Recuadro 1. Resumen: Planificación integrada del uso de la tierra

- La planificación integrada del uso de la tierra tiene por objeto aumentar la sostenibilidad del uso y la gestión de la tierra con la plena participación de las partes interesadas.
- La planificación integrada del uso de la tierra permite evaluar las condiciones biofísicas, socioeconómicas y jurídicas imperantes en un paisaje, basándose en conocimientos tanto multidisciplinarios como locales para optimizar el uso de la tierra en diferentes partes del entorno.
- La planificación integrada del uso de la tierra ofrece un enfoque de planificación, pero no se trata de una ciencia ni de un conjunto de procedimientos bien definidos que se puedan aplicar de forma universal. Cada situación de planificación es única y requiere sus propias soluciones.
- El enfoque de la planificación integrada del uso de la tierra es participativo, gradual e iterativo.
- La planificación integrada del uso de la tierra da lugar a un “pacto territorial” o un acuerdo similar negociado, ejecutado, evaluado y supervisado (Ziadat *et al.*, 2022).
- El alcance de la planificación integrada del uso de la tierra depende del nivel de planificación.
- La planificación integrada del uso de la tierra es una mejora de la planificación tradicional y:
 - permite elaborar planes y reglamentos dirigidos a organizar el espacio físico, determinar los lugares en los que la tierra se puede utilizar para la construcción de viviendas, la agricultura, la actividad forestal y otros usos de la tierra;
 - no es descendente, es decir, no está elaborada ni ejecutada por las autoridades centrales con escasa o nula participación de las partes interesadas.

1.3. La planificación integrada del uso de la tierra y la agenda mundial

Ante el aumento de la población mundial, el uso (y uso indebido) cada vez mayor de los recursos finitos de tierras y aguas, la degradación de la tierra, la pérdida de biodiversidad, el cambio climático y las desigualdades de género, la necesidad de planificar adecuadamente el uso de la tierra y los recursos es más importante que nunca. Para que el uso y la gestión de la tierra sean sostenibles y equitativos, es fundamental establecer un proceso de planificación integrada basado en hechos comprobados que tenga en cuenta las necesidades y los valores de diferentes partes interesadas. La planificación integrada del uso de la tierra reporta importantes beneficios económicos, ambientales y sociales, como la seguridad alimentaria y la nutrición; la resolución de conflictos entre agricultores, pastores, pescadores, silvicultores y personas que dependen de los bosques y otros usuarios de recursos; la adopción prácticas de gestión de la tierra y el agua que detienen la erosión del suelo e impiden la compactación y la contaminación del suelo; la conservación de la biodiversidad, y mecanismos de tenencia de la tierra más equitativos.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los ODS y sus metas e indicadores orientan la acción colectiva a escala mundial, regional, nacional y local. La alimentación y la agricultura tienen un papel decisivo a la hora de abordar muchos de los ODS, en particular la reducción de la pobreza y el hambre

cero. La planificación integrada del uso de la tierra es fundamental para determinar y aplicar estrategias dirigidas a mejorar la productividad y la sostenibilidad y, por tanto, a contribuir a la consecución de los ODS 1 (fin de la pobreza), 2 (hambre cero), 6 (agua limpia y saneamiento), 13 (acción por el clima) y 15 (vida en ecosistemas terrestres). Los vínculos entre la planificación integrada del uso de la tierra y el ODS 15 son particularmente evidentes. El ODS 15 consiste en “proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad”.

En la 15.ª Conferencia de las Partes (COP 15) en la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CLD), celebrada en Abiyán (Côte d’Ivoire) en mayo de 2022, se tomaron varias decisiones al respecto. En la COP 15 se alentó a otorgar una función más destacada a la planificación integrada del uso de la tierra y la gestión integrada del paisaje, comenzando con una evaluación de la capacidad y la aptitud de la tierra en la elaboración de políticas nacionales, subnacionales y locales, con vistas a abordar la desertificación, la degradación de la tierra y la sequía, ayudar a lograr la neutralización de la degradación de la tierra y respaldar los esfuerzos por abordar los desafíos interrelacionados que sustentan los ODS. Se alentó a las Partes a impulsar y respaldar la planificación integrada del uso de la tierra y la gestión integrada del paisaje como elementos que favorecerían la generación de sinergias y complementariedades y la coherencia entre las políticas de los tres convenios de Río (CLD, 2022).

La COP 15 en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), celebrada en Montreal (Canadá) en diciembre de 2022, aprobó el Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal. El Marco considera la biodiversidad, su conservación, la utilización sostenible de sus componentes y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos el eje central de la agenda para el desarrollo sostenible, al reconocer los importantes vínculos entre la diversidad biológica y la cultural (CDB, 2022, pág. 7). El Marco comprende 23 metas mundiales orientadas a la acción urgente para detener e invertir la pérdida de biodiversidad, en especial la meta 1:

Garantizar que todas las zonas estén sujetas a planificación espacial participativa integrada que tenga en cuenta la biodiversidad y/o procesos de gestión eficaces que aborden el cambio en el uso de la tierra y los océanos, a fin de que la pérdida de zonas de suma importancia para la biodiversidad, incluidos los ecosistemas de gran integridad ecológica, se acerque a cero para 2030, respetando al mismo tiempo los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales (CDB, 2022, pág. 9).

Para cumplir estos compromisos mundiales, es necesario adoptar un enfoque de planificación del uso de la tierra que pueda conciliar los intereses contrapuestos respecto del uso de la tierra, integrar los objetivos del uso de diferentes sectores y encontrar un equilibrio entre los valores económicos, sociales y ambientales a escala nacional y subnacional. Una inversión relativamente pequeña en planificación integrada del uso de la tierra puede ayudar a prevenir o al menos reducir los elevados costos humanos y materiales derivados de los conflictos, las catástrofes naturales, la pérdida de tierras productivas, la degradación de la tierra, la escasez de agua y la extinción de especies de flora y fauna.

El uso de la tierra, el cambio del uso de la tierra y la actividad forestal es un sector específico de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático que aborda las emisiones y la absorción de gases de efecto invernadero (GEI) generados por las actividades humanas. La integración de la planificación del uso de la tierra en las políticas y estrategias relacionadas con el cambio climático es esencial para lograr los objetivos climáticos. Ello implica adoptar medidas como la promoción de prácticas sostenibles de gestión de la tierra, la conservación de los bosques y otros sumideros de carbono y la incorporación de las consideraciones relativas al clima en los procesos de adopción de decisiones sobre el uso de la tierra.

1.4. Planificación en diferentes niveles

A pesar de que todos los elementos de la planificación que se ilustran en la Figura 4 son deseables, es complicado lograrlos porque, entre otras cosas, las partes interesadas clave suelen intervenir en diferentes niveles de planificación, con sus propias prioridades, capacidades y estrategias de resolución. Estas dificultades hacen necesaria la adopción de nuevas perspectivas sobre la planificación descendente y ascendente.

El principal punto fuerte del enfoque descendente es que permite establecer objetivos de transformación del uso de la tierra de forma relativamente rápida mediante la elaboración de planes estratégicos, leyes y directivas. Como las directivas emanan de una autoridad central, se envía un mensaje unitario a todas las instancias gubernamentales inferiores. El punto débil es que puede resultar difícil aplicar los planes descendentes, ya que para ponerlos en práctica satisfactoriamente, es necesario contar con el apoyo de las partes interesadas y disponer de los recursos financieros suficientes. Este es precisamente el punto fuerte de los enfoques ascendentes, en los que las iniciativas pueden surgir de la comunidad y es más probable poder movilizar el apoyo de las partes interesadas y de la financiación.

Sin embargo, los enfoques ascendentes tienen sus propios puntos débiles. Por ejemplo, la toma de decisiones es lenta, porque las partes interesadas, cuyos intereses y desafíos suelen ser distintos, deben llegar a un compromiso y un consenso negociados. Otro riesgo es la posibilidad de que surjan conflictos con la legislación vigente en materia de uso de la tierra: un marco legislativo refleja un consenso nacional sobre la aceptabilidad social, y conciliar las leyes existentes con los intereses imprevistos de diversas comunidades locales puede resultar muy difícil.

También es posible que la planificación ascendente no pueda hacer frente a efectos ambientales adversos, como el desvío de los tramos altos de los cursos de agua para abastecer de agua de riego a una comunidad local en detrimento de los usuarios de aguas abajo, o las necesidades de la sociedad de instalaciones supralocales, como industrias, aeropuertos, sistemas de transporte, tuberías, etc. (Pissourios, 2014). Es posible que la tierra deba abastecer a una comunidad mucho mayor de la que la ocupa físicamente en la actualidad.

Si la planificación ascendente del uso de la tierra y el desarrollo tienen consecuencias mucho más allá de las fronteras locales, será necesario aumentar el nivel de coordinación. Los enfoques en múltiples niveles, en los que distintas instancias de gobernanza formal o informal tienen una autoridad reconocida en relación con los tipos de planificación que supervisan, son la mejor forma de abordar cualquier conflicto aparente entre los enfoques descendente y ascendente.

Los sistemas de planificación nacional adecuados están en consonancia con las prioridades y los compromisos mundiales. Este tipo de sistemas deberían comprender procesos de planificación desde el nivel nacional hasta el local (Figura 5). La **planificación a nivel nacional** es necesaria para el plan estratégico de los países, los mecanismos generales para determinar el uso de los recursos de tierras, pesquerías, bosques y aguas, y las políticas y estrategias de conservación, desarrollo, utilización y restauración de los recursos de tierras y aguas. La **planificación a nivel intermedio** se centra en la coordinación, que guarda relación con la aplicación de estrategias nacionales y la calidad del desarrollo local. Los centros urbanos, las áreas metropolitanas, las zonas funcionales y los paisajes y cuencas hidrográficas clave son las zonas más importantes para la planificación a nivel intermedio, que requiere la coordinación integral de recursos espaciales, sectores relacionados y mecanismos.

La **planificación a nivel local** se centra en la ejecución y los aspectos operacionales de los planes de uso de la tierra, prestando atención a la producción de alimentos, los medios de vida de los agricultores, las infraestructuras y la ejecución de proyectos adaptados a las necesidades locales del momento. La complejidad de la planificación aumenta a medida que disminuye el nivel. Es fundamental coordinar y armonizar el proceso de planificación en los tres niveles.

1.4.1. Planificación a nivel nacional

Como se ha señalado antes, la planificación a nivel nacional debería estar en consonancia con los compromisos internacionales y las agendas mundiales. En muchos casos, la planificación nacional del uso de la tierra no conlleva la asignación efectiva de tierras para diferentes usos, sino el establecimiento de un

orden de prioridad entre los proyectos ejecutados a nivel de distrito. Puede parecerse más a la planificación mediante la división de las tierras por zonas, lo que indica que las categorías de uso de la tierra son generales.

La planificación integrada del uso de la tierra a nivel nacional puede conllevar:

- la búsqueda de un equilibrio entre las necesidades contrapuestas de tierras de diferentes sectores de la economía, como la producción agroalimentaria, los cultivos de exportación, el turismo, la conservación de la flora y fauna silvestres, la construcción de viviendas y los servicios comunitarios, las infraestructuras (por ejemplo, carreteras, ferrocarriles, cables y redes subterráneos) y la industria;
- informar a los sindicatos de agricultores, los servicios de extensión y otros representantes de las partes interesadas, incluidas las organizaciones de redes informales de Pueblos Indígenas y comunidades locales, mujeres y jóvenes, acerca de las fluctuaciones de las oportunidades de mercado y los cambios previstos en la aptitud de la tierra. Es probable que el cambio climático afecte al rendimiento de las explotaciones agrícolas a corto o medio plazo y que los agricultores tengan que adaptarse sembrando cultivos específicos, aumentando la biodiversidad y haciendo un mejor uso de los servicios ecosistémicos prestados por la naturaleza;
- la coordinación de organismos sectoriales relacionados con el uso de la tierra, por ejemplo, creando un grupo de expertos en varios aspectos de la planificación integrada del uso de la tierra que puedan tener la sede en un único organismo o proceder de diferentes ministerios u organismos y que esté disponible según necesidad. En algunos casos, puede ser necesario establecer un comité de expertos procedentes de diferentes entidades gubernamentales y sectores;
- la elaboración de leyes y políticas sobre tenencia de la tierra, el desmonte, la tenencia de derechos de agua y otros aspectos que están relacionados con la planificación del uso de la tierra, directa o indirectamente.

Los objetivos nacionales son complejos y las decisiones sobre políticas, la legislación y las medidas fiscales de los países afectan a muchas personas en ámbitos muy distintos. Es esencial que la información sobre planificación nacional llegue a todos los ámbitos pertinentes en el lenguaje apropiado y que la planificación sea lo más transparente posible.

1.4.2. Planificación a nivel intermedio

Las prioridades nacionales deben traducirse en planes a niveles inferiores. La planificación a nivel intermedio (también denominada planificación a nivel meso) tiene lugar en tierras que corresponden a niveles administrativos situados entre el nacional y el local. Estos niveles tienen diferentes nombres según el país y el idioma: regiones, provincias, distritos, *awrajas*, *oblasts* o gobernaciones. La planificación a nivel de paisaje o cuenca hidrográfica es importante para dar cuenta de los aspectos biofísicos y socioeconómicos del uso de recursos, esto es, el entorno físico y las personas y comunidades que utilizan y gestionan los recursos de tierras y aguas. Sin embargo, estos niveles de planificación no se corresponden necesariamente con niveles administrativos existentes y su gobernanza debería estudiarse antes de comenzar el proceso de planificación.

La planificación en este nivel debe ante todo tener en cuenta la diversidad de la tierra y su aptitud para cumplir los objetivos de uso de la tierra a nivel intermedio. La zonificación, esto es, la división de la tierra en zonas en las que se permiten o se restringen diferentes usos de la tierra, suele realizarse a nivel de provincia o de distrito. Los proyectos de desarrollo se suelen ejecutar a este nivel. Si surgen conflictos entre intereses nacionales y locales, la resolución suele encontrarse a nivel de distrito.

La planificación a nivel intermedio conlleva:

- cambios de emplazamiento como el establecimiento de nuevos asentamientos y plantaciones forestales;

- la respuesta a la demanda de mejores infraestructuras como sistemas de abastecimiento de agua, sistemas de riego, carreteras y servicios de comercialización;
- la elaboración, junto con las partes interesadas, de directrices sobre gestión para mejorar los sistemas de uso de la tierra en zonas designadas.

1.4.3. Planificación a nivel local

La unidad de planificación local puede ser una aldea, un grupo de aldeas, una pequeña cuenca hidrográfica (de captación) o una unidad de paisaje. En este nivel, puede resultar fácil adaptar el plan a las necesidades de las comunidades destinatarias, haciendo uso de los conocimientos y las contribuciones de la población local y garantizando la participación adecuada de las mujeres, los jóvenes y otros grupos vulnerables y marginados.

La planificación a nivel de distrito requiere la adopción de medidas locales para introducir cambios en el uso o la gestión de la tierra. Por otro lado, los enfoques ascendentes favorecen la planificación local y permiten que sea la población local la que establezca las prioridades. En condiciones ideales, la planificación a nivel intermedio y local debería estar en consonancia con la planificación nacional del uso de la tierra (armonización vertical). En general, las políticas se establecen a nivel nacional y la puesta en práctica se lleva a cabo a nivel de distrito o a nivel local, sobre la base de un conjunto de prioridades y objetivos determinados.

La planificación a nivel local conlleva la evaluación de las diferentes necesidades de las personas; la determinación de las acciones que se deberían emprender, dónde, cuándo y por quién, y la asignación de responsabilidades respecto de las medidas acordadas. Los usuarios de la tierra y otras partes interesadas (por ejemplo, pastores, pescadores, silvicultores y personas que dependen de los bosques, etc.) son los más afectados por la ejecución de planes formulados a nivel nacional, local o de distrito. Sin su cooperación, los planes de uso de la tierra siempre fracasarán. Las negociaciones y los métodos participativos son fundamentales para obtener el compromiso de las partes interesadas y lograr resultados óptimos para todos (FAO, 2016; Tarrason *et al.*, 2017).

En resumen, la planificación a nivel nacional está estrechamente vinculada a cuestiones de interés mundial, regional o nacional y requiere la adopción de enfoques bastante diferentes de los que se necesitan en la planificación práctica a nivel de distrito para gestionar un paisaje, mientras que la planificación a nivel local para introducir cambios en el uso de la tierra tiene sus propias necesidades. La planificación se debería armonizar en todos los niveles, porque lo que se planifica y se pone en práctica en un nivel afectará a las decisiones que se tomen en otro nivel y se verá afectado por ellas. La armonización horizontal y vertical de la planificación en varios niveles es muy importante para garantizar un enfoque integrado.

Como cada situación es única, la planificación integrada del uso de la tierra es un proceso de aprendizaje colaborativo dividido en fases interrelacionadas, que cuenta con mecanismos de formulación de comentarios y que requiere creación de consenso y flexibilidad. En los casos en los que la planificación y la adopción de decisiones se confían a diferentes instancias administrativas o de gobernanza y actores, será esencial adoptar un enfoque de múltiples niveles para la planificación, disponer de flujos eficientes de información y comentarios en ambos sentidos y entablar negociaciones entre los diferentes niveles (véase la Figura 5).

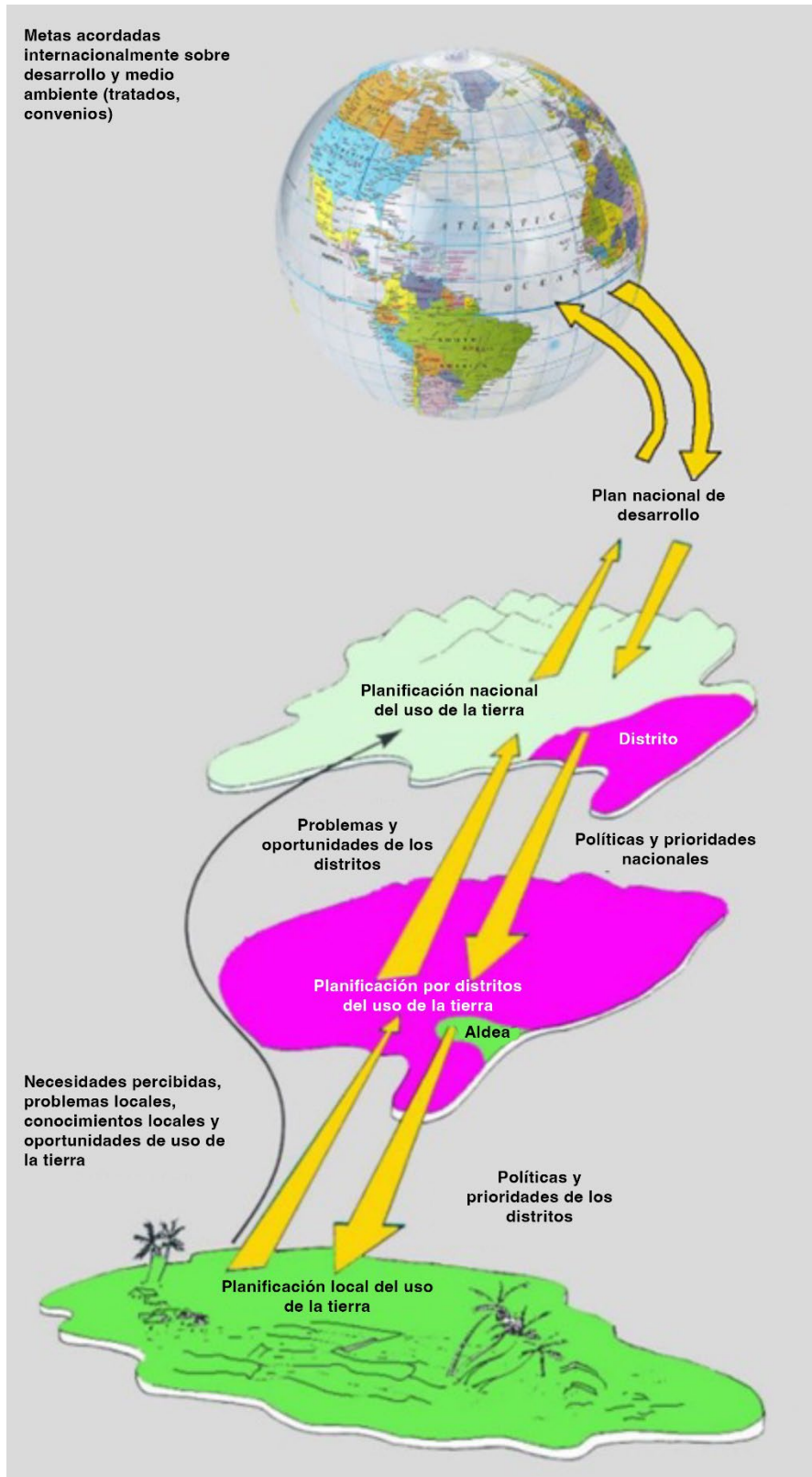


Figura 5. Vínculos entre los diferentes niveles de la planificación del uso de la tierra en múltiples escalas
Fuente: adaptado de FAO, 1994.

1.5. Personas que intervienen en la planificación integrada del uso de la tierra

La planificación integrada del uso de la tierra requiere motivar a muchas personas para que trabajen juntas en favor de objetivos comunes. Por lo tanto, es importante conocer a las diferentes partes interesadas que participan en la planificación para el cambio transformador, en especial sus necesidades y capacidades.

Definición

Se entiende por “parte interesada” cualquier persona o cualquier institución que tiene intereses en, o es afectado por un tema o actividad o transacción, y por lo tanto tiene un derecho natural a participar en las decisiones relacionadas con el sujeto.

(FAO y PNUMA, 1999)

Las partes interesadas pueden ser “directas” o “indirectas”. Las partes interesadas directas son primordialmente los usuarios de la tierra (véase la Figura 6). Este grupo engloba a las personas que viven en la zona de planificación y cuyos medios de vida dependen totalmente o en parte de la tierra. Puede tratarse de hombres y mujeres agricultores, pastores, silvicultores y personas dependientes de los bosques, pescadores y otras personas que utilizan la tierra directamente, así como aquellas que dependen de los productos de la tierra, por ejemplo, trabajadores en la elaboración de cultivos o carne, aserraderos y fábricas de mobiliario, unidades de reciclado y compostaje, contratistas, arrendatarios y ocupantes de la tierra.

Es esencial que todos los usuarios de la tierra y los titulares legítimos de derechos de tenencia (por ejemplo, los propietarios o usuarios de la tierra que no residen en la zona en cuestión) participen en la planificación. En último término, son quienes deben poner el plan en marcha y, por lo tanto, han de creer en sus posibles beneficios y en la imparcialidad del proceso de planificación. Este último reviste particular importancia, ya que todo cambio en el uso de la tierra probablemente beneficiará a unos y perjudicará a otros. Es necesario hacer un esfuerzo especial por contar con la participación de las mujeres y otros grupos vulnerables y marginados y a los Pueblos Indígenas, cuyas necesidades y prioridades no suelen tenerse debidamente en cuenta y, en consecuencia, no son suficientemente reconocidas ni debidamente abordadas en la planificación integrada del uso de la tierra.

Las partes interesadas indirectas se interesan por las cuestiones relacionadas con el uso de la tierra y son decisivas para abordarlas, pero no se ven directamente afectadas por los cambios en el uso de la tierra. A nivel nacional y de distrito, suelen ser ministerios gubernamentales; a nivel local, miembros de los ayuntamientos o los consejos de aldea u otras autoridades locales. La función principal de estas partes interesadas indirectas es determinar los problemas que se han de abordar en la planificación de la tierra, garantizar la legalidad de las intervenciones propuestas y movilizar recursos humanos, financieros y técnicos.

Otro grupo de partes interesadas indirectas incluye los agentes de facilitación, como los equipos de planificación técnica y los equipos de seguimiento y evaluación. Estos agentes desempeñan un papel fundamental en la gestión de procesos complejos y flujos de información entre los varios actores en la planificación integrada del uso de la tierra. Esto reviste particular importancia cuando la toma de decisiones se produce a varios niveles y el cambio en el uso de la tierra propuesto requiere la orientación técnica de un equipo multidisciplinario y no las medidas adoptadas por personas individuales.

Lo ideal es que el equipo de planificación técnica pueda aportar sus conocimientos relativos a las cinco esferas temáticas que influyen en el uso de la tierra (esto es, el paisaje, los mercados, las normas sociales, la legislación y la administración y el catastro¹¹) y, por consiguiente, que comprenda especialistas en materia de recursos naturales, legislación, agricultura, economía, medio ambiente y ciencias sociales y políticas.

¹¹ Los especialistas en materia de administración y catastro proporcionan información precisa sobre la propiedad (suponiendo que dicha información se encuentre disponible) a fin de evitar conflictos durante la planificación y sopesar la posibilidad de compensar a los grupos con derechos de tenencia de la zona.

Asimismo, como existe el riesgo de que los expertos limiten sus conocimientos a su propia disciplina, es deseable contar con un planificador del uso de la tierra generalista que ejerza un firme liderazgo. También es importante que el equipo de planificación técnica conozca los problemas relativos a la equidad, el género y otras cuestiones de índole social o, incluso mejor, que el equipo cuente con un experto en materia de género. Además, el equipo debería tener la capacidad de definir los límites de la sostenibilidad (por ejemplo, mediante evaluaciones del impacto ambiental) y proponer planes de uso de la tierra sostenibles. Esta diversidad de conocimientos solo se puede encontrar a nivel nacional. Se debería prestar especial atención a capacitar al equipo y a prepararlo para respaldar el proceso de planificación integrada del uso de la tierra.

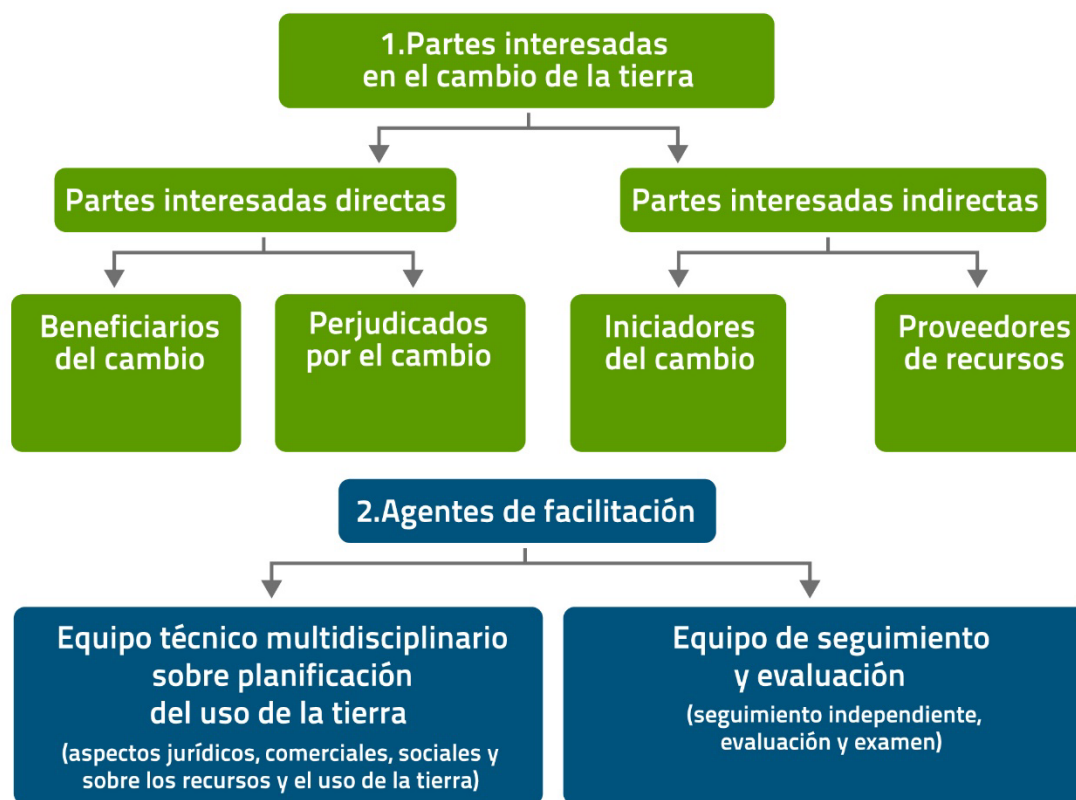


Figura 6. Clasificación de las partes interesadas que intervienen en un gran proceso de planificación integrada del uso de la tierra

Fuente: adaptado de FAO y PNUMA, 1999

En los niveles intermedio y local, lo habitual es que el equipo de planificación esté integrado por un planificador del uso de la tierra y uno o más asistentes técnicos. Por lo general, serán personas con un perfil generalista que se encargarán de gestionar varias tareas diferentes y que tal vez necesiten asesoramiento especializado, que podrá proceder de organismos gubernamentales o universidades.

El equipo de seguimiento y evaluación proporciona evaluaciones independientes e información actualizada sobre los progresos realizados en el marco de grandes proyectos relacionados con el cambio de uso de la tierra, incluidos los efectos en la igualdad y las cuestiones de género y la inclusión de los Pueblos Indígenas. Para asegurar la independencia del equipo, lo ideal es que esté integrado por especialistas externos que consulten, según proceda, con una amplia variedad de partes interesadas.

1.6. Nuevas cuestiones que plantea la planificación integrada del uso de la tierra

En esta sección se ofrece una visión general de las cuestiones a las que se debe prestar más atención en la planificación integrada del uso de la tierra. Estas cuestiones determinarán el alcance y el contenido de la planificación en los años por venir, lo que sin duda aumentará la multidimensionalidad y la complejidad del proceso.

A nivel internacional, la adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos, la pérdida de biodiversidad, la deforestación y la reforestación y la degradación de la tierra son cuestiones críticas. A nivel nacional, se deben abordar las emisiones de GEI, la rápida urbanización, la degradación de los ecosistemas, la explotación excesiva de los recursos de tierras y aguas y la mitigación de los efectos de las catástrofes naturales. A nivel intermedio, las cuestiones principales son la urbanización, la agricultura urbana y periurbana y los vínculos entre el medio rural y el urbano. A nivel local, son cuestiones importantes los derechos de tenencia de la tierra de las mujeres, los Pueblos Indígenas y las comunidades locales y la restauración de tierras degradadas.

Además, los progresos tecnológicos, en particular en el campo de los sistemas geoespaciales, han cambiado la forma en que se lleva a cabo la planificación del uso de la tierra en la actualidad, ya que proporcionan datos completos, permiten realizar análisis espaciales y mejoran las capacidades de visualización en todo el proceso de planificación integrada del uso de la tierra. La determinación y la calificación de la zona de planificación (fases 1 y 4) se basan en la representación satisfactoria de sus dimensiones geográficas, por ejemplo, la cobertura y el uso de la tierra del momento, las condiciones agroclimáticas, los tipos de suelos y las variables socioeconómicas como la densidad demográfica, los mercados y las infraestructuras. La plataforma agroinformática de la FAO es un ejemplo de instrumento de reciente creación que combina toda esta información recurriendo a la gran cantidad de datos espacial generados y recopilados por la FAO en estos ámbitos. Las herramientas interactivas de cartografía, entre otras cosas, mediante la experiencia gamificada como la aplicación “AgroAdapt” de la FAO, pueden facilitar la participación del público general, ya que permiten que las partes interesadas formulen comentarios sobre las condiciones del momento y los planes de uso de la tierra propuestos (fases 2 y 6). El análisis de las opciones de uso de la tierra (Fase 5) combina la elaboración de hipótesis, las evaluaciones de aptitud y la comprensión de sus implicaciones para las comunidades y sus medios de vida. El marco de elaboración de modelos de zonas agroecológicas mundiales (ZAEM) y las bases de datos sobre estas zonas son un instrumento clave en esta fase, ya que permiten determinar las opciones de uso de la tierra en diferentes condiciones climáticas y de gestión y en distintas situaciones. Por último, los datos satelitales permiten llevar a cabo la Fase 9, relativa al seguimiento y la evaluación del plan integrado de uso de la tierra.

1.6.1. Cambio climático

El uso de la tierra es una cuestión clave en el cambio climático (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [IPCC], 2019), tanto para la adaptación al cambio climático como para la mitigación de sus efectos. El uso de la tierra y el cambio de uso de la tierra están contribuyendo al cambio climático mundial. Por el contrario, el cambio climático cada vez tiene más repercusiones en el uso de la tierra y los usuarios de la tierra. Por un lado, la agricultura, la silvicultura y otros usos de la tierra tienen un efecto considerable en el cambio climático: son la segunda fuente de emisiones de GEI después del uso de combustibles fósiles y representan en total alrededor del 23 % de las emisiones antropogénicas total netas de GEI. Por otro lado, el uso de la tierra se ve cada vez más influenciado por el calentamiento mundial, los cambios en los regímenes de precipitaciones y los fenómenos meteorológicos extremos como sequías, inundaciones, tormentas y riesgos relacionados con el clima como las especies invasivas, las plagas y enfermedades y los incendios forestales. Estos cambios afectan a la productividad de la tierra, la resiliencia de los ecosistemas y la capacidad de adaptación, y limitan las opciones de mitigación para el futuro. Sin embargo, los sectores de uso de la tierra no solo son parte del problema, sino también una parte importante de la solución.

El potencial total de las opciones de mitigación basadas en la tierra se estima en 15 gigatoneladas de dióxido de carbono (CO₂) equivalentes al año, lo que representa alrededor del 30 % del esfuerzo mundial de mitigación que será necesario realizar en 2050 para cumplir el objetivo de limitar el aumento de la temperatura a +1,5 °C. El uso de la tierra es clave para la mitigación, así como para la adaptación, por medio de sus efectos en el clima local y regional y en la gestión de las catástrofes naturales (Pingault *et al.*, 2024).

La pérdida de carbono orgánico del suelo se está acelerando. Los suelos gestionados mediante la agricultura contienen entre un 25 % y un 75 % menos carbono orgánico que los suelos en ecosistemas inalterados o naturales. Ello se debe al cambio en el uso de la tierra y a la gestión insostenible de la tierra y el suelo. Los suelos utilizados para la agricultura convencional siguen siendo una fuente de emisiones de CO₂ (FAO, 2022). La mejora de la gestión sostenible de la tierra (y el suelo) mediante la planificación integrada del uso de la tierra puede mejorar la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos, así como la fijación de carbono orgánico del suelo.

Habida cuenta de que las condiciones meteorológicas están cambiando y que los fenómenos climáticos y meteorológicos extremos probablemente serán más frecuentes en el futuro, se debería prestar mayor consideración a la adaptación al cambio climático, incluida la prevención y la mitigación de los efectos de las catástrofes naturales, en cualquier nivel de la planificación integrada del uso de la tierra. Sin embargo, falta mucho por hacer para garantizar que las consideraciones relativas al cambio climático se tengan en cuenta en la planificación de manera efectiva. Los modelos de circulación atmosférica y la evaluación de impacto pueden ayudar a entender mejor la dinámica del clima, pero con la reducción de escala correspondiente.

La metodología de las ZAEM, elaborada por la FAO y el Instituto Internacional para el Análisis de Sistemas Aplicados (Fischer *et al.*, 2021), es un ejemplo de la aplicación integrada de estas herramientas. Esta metodología permite predecir el rendimiento y la producción de los principales cultivos con diferentes niveles de insumos y gestión (sistema de secano y de regadío) estableciendo una correspondencia entre las cualidades agronómicas de la tierra con las necesidades específicas de energía, humedad y nutrientes. Los resultados se pueden utilizar a escala nacional y subnacional (con la debida reducción) para considerar los puntos débiles y las posibilidades de cambiar los cultivos o el uso de la tierra en general o de modificar los insumos o los regímenes de gestión. En los documentos de antecedentes (Ahn Hoang *et al.*, 2022) de *El estado de los recursos de tierras y aguas del mundo para la alimentación y la agricultura* se dan ejemplos de ello.

1.6.2 Restauración de tierras degradadas, neutralización de la degradación de las tierras y mantenimiento de la biodiversidad

Restauración de tierras degradadas

En el 73.º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas se adoptó una resolución para declarar el período 2021-2030 Decenio de las Naciones Unidas sobre la Restauración de los Ecosistemas, con el propósito de prevenir, detener e invertir la degradación de los ecosistemas en todo el mundo. La realización del ODS 15 (Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad) y las metas asociadas depende exclusivamente de los recursos de tierras y aguas y requiere una cuidadosa planificación.

La restauración de tierras degradadas es esencial para la resiliencia de los ecosistemas, para garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición de la población humana en aumento (Dubey *et al.*, 2021) y para conservar, restaurar y utilizar de manera sostenible la biodiversidad y los recursos hídricos.

Por este motivo, la restauración de tierras degradadas es uno de los principales objetivos de las recientes iniciativas internacionales, como el Desafío de Bonn¹², la Declaración de Nueva York sobre los Bosques¹³, la Iniciativa Freshwater¹⁴ y el Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal. La evaluación mundial de 2018 de la degradación y restauración de la tierra, realizada por la Plataforma Intergubernamental Científico-normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas, indicó que el 75 % de la superficie terrestre del planeta ya ha sido modificada considerablemente, mientras que, según las previsiones, el 90 % se verá considerablemente modificada de aquí a 2050. En la Figura 9 se muestra la distribución de la degradación de la tierra en el mundo sobre la base de las tendencias y las presiones humanas directas (FAO, 2022).

Las estrategias, como los acuerdos de conservación, son formas valiosas de reconocer la función esencial de las comunidades locales y los Pueblos Indígenas en los procesos de restauración. Se trata de acuerdos voluntarios y vinculantes entre dos o más actores, públicos o privados, que promueven procesos de conservación progresivos y de restauración y, en algunos casos, promueven la realización de actividades productivas de forma sostenible mediante mecanismos como los sistemas agroforestales y silvopastorales y los planes agroecológicos.

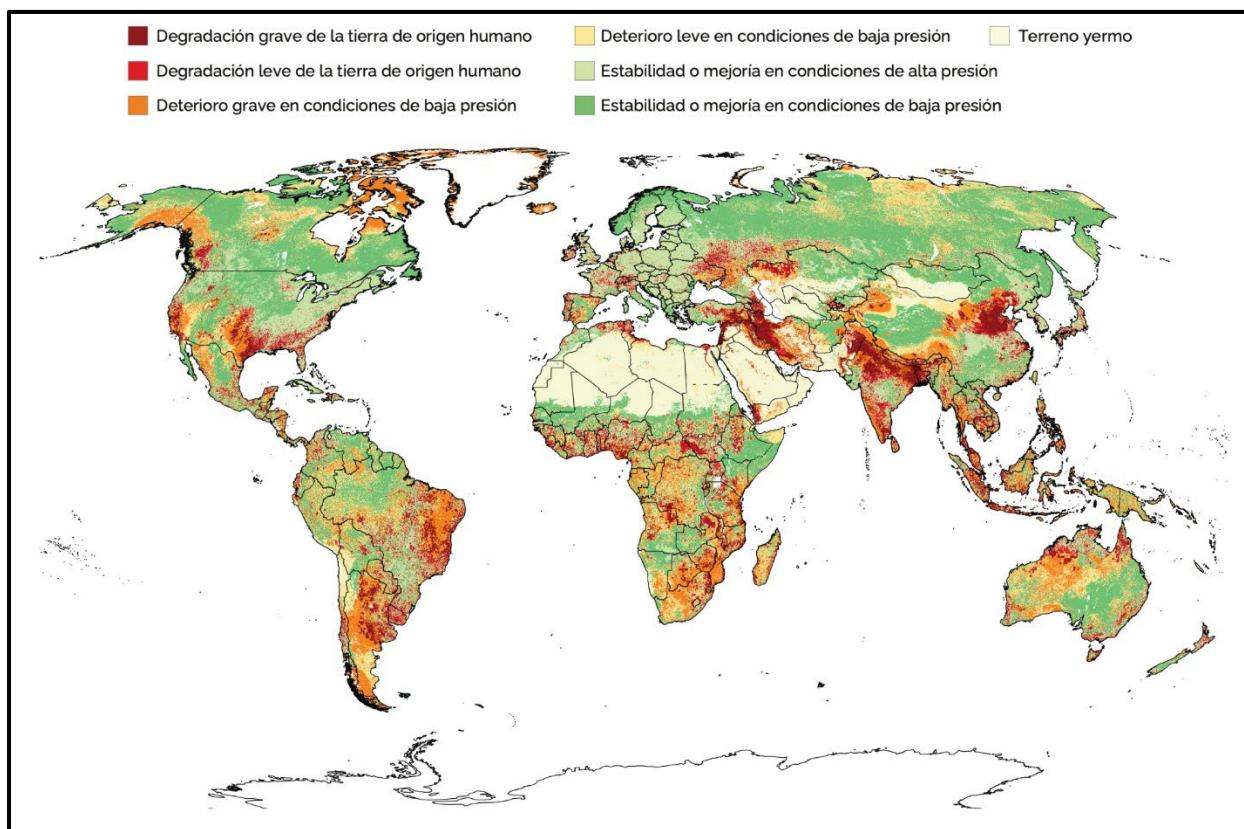


Figura 7. Degradación de las tierras causada por la presión directa de las actividades humanas
Fuente: FAO, 2022.

¹² El Desafío de Bonn es una iniciativa mundial encaminada a restaurar 150 millones de hectáreas de tierras degradadas y deforestadas en todo el mundo de aquí a 2020 y 350 millones de hectáreas de aquí a 2030.

¹³ En la Declaración de Nueva York sobre los Bosques se pidió reducir a la mitad la tasa de deforestación en 2020, eliminarla en 2030 y restaurar cientos de millones de hectáreas de tierras degradadas. La declaración es voluntaria y no es jurídicamente vinculante.

¹⁴ https://wwf.panda.org/discover/our_focus/freshwater_practice/freshwater_initiatives/

Neutralización de la degradación de las tierras

La restauración de tierras degradadas es clave en el concepto de neutralización de la degradación de las tierras, acuñado por la CLD y aceptado por la comunidad internacional durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río+20, en 2012. La neutralización de la degradación de las tierras reconoce la necesidad urgente de invertir la degradación de las tierras en el contexto del desarrollo sostenible. El objetivo de la neutralización es mantener e incluso mejorar la cantidad de recursos de la tierra saludables y productivos, y hacerlo en consonancia con las prioridades nacionales de desarrollo sostenible. Para lograrlo, se deberían integrar las medidas dirigidas a conservar, gestionar de forma sostenible y restaurar las tierras en los procedimientos de planificación integrada del uso de la tierra (CLD y FAO, 2020).

Las condiciones climáticas desfavorables, junto con la mala administración o uso indebido de los recursos, pueden aumentar la degradación y la vulnerabilidad (véase la Figura 8). Por otro lado, la adopción de buenas prácticas, como el uso apropiado de la tierra basado en la evaluación de la aptitud de la tierra y la gestión sostenible de la tierra, mejorará la sostenibilidad y la resiliencia (FAO, 2017). La planificación de los recursos de tierras y la planificación integrada del uso de la tierra ayudan a las instancias decisorias y las comunidades a adoptar estas buenas prácticas.



Figura 8. Planificación de los recursos de la tierra para invertir la degradación de la tierra y mejorar la sostenibilidad y la resiliencia

Fuente: FAO, 2017.

Biodiversidad

La conservación y el uso sostenible de la biodiversidad (en la superficie y en el suelo, terrestre y acuática) son fundamentales para la sostenibilidad del uso de la tierra, la producción y los sistemas alimentarios. Se benefician de la colaboración entre los ecologistas, que estudian los sistemas naturales, y los planificadores, que buscan el equilibrio entre las prioridades sociales, ambientales y económicas (Gagné *et al.*, 2020).

La mayor amenaza para las especies es la pérdida de hábitat, provocada principalmente por la expansión agrícola, la prevalencia de los monocultivos y la urbanización. Aunque la tasa de deforestación se ha reducido alrededor de un tercio en todo el mundo respecto del decenio anterior (Secretaría del CDB, 2020), se prevé que la agricultura, que ocupa aproximadamente el 40 % de las tierras no cubiertas por el hielo del mundo, se expanda y se intensifique en el futuro, lo que tendrá graves implicaciones para el estado de la biodiversidad. En consecuencia, la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad son componentes críticos de la planificación del uso de la tierra, en particular en el África subsahariana, donde se prevé que la demanda de alimentos aumentará considerablemente. Se debe prestar especial atención a las diferentes funciones y responsabilidades de los hombres y mujeres y sus conocimientos de la gestión de la biodiversidad.

Representar la biodiversidad mediante índices espacialmente explícitos es complejo porque requiere realizar numerosas valoraciones para determinar qué variables medir, cómo medirlas y cómo combinarlas. La disponibilidad de datos sobre biodiversidad sigue siendo una limitación importante para la planificación de la conservación incluso en países industrializados, porque la resolución espacial con la que se recopilan los datos no es ideal para detectar la fragmentación del hábitat (Gaston *et al.*, 2008). La comparación de métodos de medición de la biodiversidad en Zambia para decidir qué zonas dedicar a la agricultura indicó la necesidad urgente de adoptar un marco más coherente y transparente para elaborar los índices de biodiversidad utilizados en la planificación del uso de la tierra (Crawford *et al.*, 2021).

A fin de mejorar los aspectos de los planes locales de uso de la tierra relacionados con la biodiversidad, los biólogos especializados en conservación deberían dar a conocer los beneficios de la biodiversidad y promover la colaboración en materia de conservación local. Los departamentos de planificación deberían contratar especialistas en biodiversidad y participar en equipos de planificación (Stokes *et al.*, 2010).

En el plano nacional, se deberían reforzar y cuantificar los marcos jurídicos para la planificación de la conservación. En el Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal se pide a las Partes en el CDB que cumplan urgentemente 23 metas mundiales orientadas a la acción, muchas de las cuales son de interés para la planificación del uso de la tierra. Ello comprende la meta 1, centrada en garantizar que todas las zonas estén sujetas a planificación espacial participativa integrada que tenga en cuenta la biodiversidad y/o procesos de gestión eficaces que aborden el cambio en el uso de la tierra y los océanos.

1.6.3 Urbanización, agricultura urbana y periurbana

En la actualidad, el 56 % de la población mundial (4 400 millones de personas) vive en ciudades. Se prevé que la urbanización se mantendrá y que la población urbana aumentará más del doble de aquí a 2050, cuando cerca de siete de cada 10 personas vivirán en ciudades (Banco Mundial, 2023). La urbanización, concretamente la invasión de las tierras agrícolas por ciudades, es un grave obstáculo para la seguridad alimentaria en el futuro. La agricultura urbana y periurbana es el cultivo de plantas y la cría de animales dentro y alrededor de las ciudades. Más concretamente, la agricultura urbana y periurbana comprende:

prácticas que permiten obtener alimentos y otros productos procedentes de la producción agrícola y los procesos afines (entre otros, la transformación, la distribución, la comercialización y el reciclaje) que tienen lugar en la tierra y otros espacios dentro de las ciudades y en las regiones circundantes y en las que intervienen actores urbanos y periurbanos, comunidades, métodos, lugares, políticas, instituciones, sistemas, ecologías y economías, y que utilizan y regeneran una gran cantidad de recursos locales, como bosques y árboles, para satisfacer las necesidades cambiantes de las poblaciones locales y contribuir al mismo tiempo al logro de múltiples objetivos y el desempeño de múltiples funciones (Erwin, 2022).

La agricultura urbana y la periurbana suelen diferir en forma y propósito. Por lo general, la agricultura urbana se practica en superficies pequeñas como parcelas vacantes, huertas, balcones o contenedores, donde se producen cultivos para el consumo individual o para la venta en los mercados vecinos. Las explotaciones agrícolas urbanas también pueden tener sistemas de producción sofisticados en las azoteas o sistemas verticales. La agricultura periurbana engloba cada vez más explotaciones agrícolas parcial o totalmente comerciales situadas cerca de las ciudades, donde se cultivan hortalizas y otros productos hortícolas y se crían pollos para obtener huevos y carne y vacas para producir leche.

Habida cuenta de que las ciudades del mundo en desarrollo crecen con rapidez, es de prever que la agricultura urbana y periurbana tendrá un papel más destacado en la alimentación de las poblaciones urbanas. Debido a su proximidad a los mercados locales, se prevé la agricultura urbana y periurbana se volverá cada vez más importante para la nutrición y el suministro de alimentos, en particular de productos perecederos (Lagerkvist, 2014). Desde la perspectiva de los productores, la agricultura urbana y periurbana es una opción atractiva de generación de ingresos y empleo mediante el suministro de hortalizas, carne y productos lácteos a una base de consumidores cada vez mayor.

La agricultura urbana y periurbana hace que las ciudades sean más verdes y frescas, lo que contribuye a la adaptación al cambio climático; asimismo, puede influir en la mitigación de los efectos del cambio climático y, en última instancia, contribuir a la economía circular a través del reciclado de las aguas residuales de las ciudades.

Cada vez se es más consciente de que la agricultura urbana y periurbana es una fórmula valiosa para aumentar la seguridad alimentaria y combatir la pobreza. Esto hace que sea importante para la planificación integrada del uso de la tierra. Es necesario encontrar formas eficaces de facilitar las oportunidades y superar las limitaciones de la agricultura urbana y periurbana, entre otras cosas, mediante la elaboración de políticas integrales que incorporen la agricultura urbana en un marco más general para mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición. La colaboración y la coordinación eficaces entre múltiples sectores e instancias de gobernanza serán claves para garantizar la elaboración y aplicación de políticas e iniciativas relacionadas con la agricultura urbana y periurbana. En Erwin (2022) se ofrecen ejemplos y estudios de casos de todo el mundo.

En 2020, la FAO puso en marcha la [Iniciativa ciudades verdes](#), dirigida a mejorar el bienestar de las personas y el medio ambiente mediante la promoción de sistemas agroalimentarios sostenibles y resilientes y espacios verdes en zonas urbanas y periurbanas, donde la agricultura urbana y periurbana es crítica para la vida de las personas y para la sostenibilidad y la resiliencia de las ciudades. La FAO también cuenta con un programa activo sobre actividad forestal urbana y periurbana, en el que participan numerosas grandes ciudades de todo el mundo.

1.6.4 Enfoques basados en la tenencia, incluidos los derechos de los Pueblos Indígenas, las mujeres y los jóvenes

Tenencia

La tierra es crítica para el bienestar y la seguridad alimentaria de la población rural, que depende de la agricultura para obtener sus medios de vida. En las sociedades rurales, sobre todo en los países en desarrollo, la tierra es mucho más que un activo económico. Constituye el eje central de las prácticas sociales, culturales, espirituales y religiosas. La seguridad de la tenencia de la tierra y los recursos naturales es crucial para las poblaciones rurales. A menudo su derecho a la alimentación y a un nivel de vida adecuado (solo por nombrar algunos) está estrechamente relacionado con la seguridad de los derechos de tenencia. Si los derechos de tenencia no se ajustan a los derechos humanos ni a los principios de sostenibilidad social, económica y ambiental, se ponen en peligro los sistemas agroalimentarios, lo que podría dar lugar a la exclusión de grupos vulnerables y a pautas insostenibles de producción y consumo de alimentos.

La tenencia es la relación, definida en forma jurídica o consuetudinaria, entre personas, en cuanto individuos o grupos, con respecto a la tierra, las pesquerías, los bosques y el agua (FAO, 2002). La tenencia de la tierra es una de las principales preocupaciones de todos los titulares de derechos de tenencia, ya sean terratenientes, usuarios de la tierra o titulares de derechos secundarios (por ejemplo, con derecho a recolectar frutos u hojas de los árboles). Los sistemas de tenencia de la tierra determinan quiénes pueden usar qué recursos, por cuánto tiempo y en qué condiciones (FAO, 2002). El reconocimiento y la protección de los derechos legítimos de tenencia, esto es, los derechos de tenencia que están jurídica o socialmente reconocidos, son clave para los medios de vida, la seguridad alimentaria y la nutrición de las personas. La inseguridad de la tenencia está vinculada al mal uso de los recursos de tierras, pesquerías, bosques y aguas, lo que, a su vez, favorece la degradación ambiental y genera pobreza (FAO, 2002). Los derechos de tenencia tienen ciertas limitaciones (que definen un derecho) y obligaciones (los titulares de derechos deben adoptar cierta conducta) para encontrar el equilibrio entre los derechos contrapuestos de diferentes actores, así como entre los intereses privados y públicos (Cotula, 2021). Por ello, es fundamental considerar los derechos de tenencia en la planificación del uso de la tierra.

La tenencia es crucial para la forma de gestionar el suelo y la tierra. Con contratos de arrendamiento cortos o derechos de tenencia inseguros, los agricultores suelen explotar la tierra para obtener el máximo rendimiento posible, mientras que la seguridad de la tenencia favorece que los usuarios de los recursos innoven, apliquen a mayor escala las prácticas de uso de la tierra sostenibles y participen en iniciativas de restauración de la tierra (Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible, 2022).

La tenencia segura de la tierra es un requisito imprescindible para el mantenimiento de los activos de tierra y la inversión en ellos y, por lo tanto, tiene implicaciones importantes para el uso sostenible de la tierra, así como para las relaciones sociales, la seguridad alimentaria y los medios de vida. Asimismo, cabe recalcar la importancia de la seguridad de la tenencia para la inversión responsable en agricultura, reconociendo que la tierra no solo tiene valor económico.

El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) elaboró 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* con objeto de promover la gobernanza responsable de las tierras, las pesquerías y los bosques y el acceso equitativo a ellos (FAO, 2012). Las directrices establecen principios y normas aceptadas internacionalmente a los que los actores estatales y no estatales (como comunidades o inversores del sector privado) pueden recurrir para elaborar sus propias estrategias, políticas, leyes, programas y actividades. De esta forma, sirven de referencia para que los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y los ciudadanos juzguen si las acciones que ellos mismos proponen y las acciones de otros constituyen prácticas aceptables (FAO, 2012).

Género

El género y los roles de género determinan las oportunidades y limitaciones para que las mujeres y los hombres aseguren sus medios de vida, en especial su acceso a la tierra, la toma de decisiones sobre la tierra y las instituciones que administran la tierra y otros recursos productivos (FAO, 2003a). La gobernanza de la tenencia de la tierra equitativa en cuanto al género garantiza que las mujeres y los hombres se relacionen con la tierra en igualdad de condiciones, tanto a través de instituciones formales como de acuerdos informales de administración y ordenación de tierras. Sin embargo, en muchos países sigue siendo bastante difícil que las mujeres gocen de derechos sobre la tierra independientemente de sus maridos o familiares varones. Con frecuencia, la ley estatutaria no apoya los derechos independientes de las mujeres y, cuando dicha ley existe, los mecanismos para hacerla cumplir suelen ser nulos o limitados (FAO, 2002b).

En 2013, la FAO publicó la guía titulada *Gobernar la tierra en beneficio de las mujeres y los hombres. Una guía técnica para apoyar la gobernanza de la tenencia de la tierra responsable y equitativa en cuanto al género* (FAO, 2013). La guía trata de prestar asistencia en la aplicación de los principios de las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional y el empleo de buenas prácticas para lograr que la gobernanza de la tenencia de la tierra sea equitativa entre los sexos. La guía se centra en la equidad y la gobernanza de la tenencia de la tierra abordando las diferentes necesidades y prioridades de mujeres y hombres. La finalidad es lograr que la participación en los procesos y las instituciones que influyen en las decisiones sobre la tierra sea más equitativa en cuanto al género.

Con el respaldo de las publicaciones revisadas por expertos, es un hecho bien sabido que las intervenciones que se indican a continuación pueden mejorar la seguridad de la tenencia de la tierra de las mujeres (Scalise y Giovarelli, 2020):

- promover enfoques transformadores en materia de género para combatir y derrotar los valores patriarcales que refuerzan la idea de que las mujeres ocupan una posición inferior en las sociedades rurales;
- garantizar la inscripción de ambos cónyuges en la documentación (por ejemplo, títulos, certificados) de los derechos de tenencia y la asistencia de ambos a reuniones informativas;

- documentar y demarcar la tierra de los hogares encabezados por una mujer;
- reducir las diferencias entre sexos en el conocimiento sobre los derechos a la tierra;
- establecer mecanismos eficaces que garanticen el cumplimiento de los derechos de las mujeres a la tierra;
- reformar las leyes sobre los derechos sucesorios de las mujeres;
- fortalecer las asociaciones existentes de mujeres;
- establecer cuotas legales de participación de las mujeres en los órganos de gobernanza de las tierras y los recursos, con capacitación y apoyo para favorecer la participación significativa;
- movilizar a las mujeres para que actúen y defiendan colectivamente sus derechos a la tierra y otros recursos y el acceso en igualdad de condiciones a los servicios e instituciones locales correspondientes para que las apoyen en relación con el uso de la tierra.

A partir de los estudios publicados, queda claro que se pueden lograr derechos a la tierra más sólidos, completos y duraderos para las mujeres si las intervenciones se centran en los objetivos siguientes:

- que las mujeres tengan derechos jurídicos y el reconocimiento social de sus derechos a la tierra (individualmente o como parte de una comunidad);
- que las mujeres puedan hacer valer sus derechos e intereses en la tierra si se encuentran amenazadas;
- que se conceda la misma importancia a los intereses de las mujeres que a los de los hombres al ejercer los derechos a la tierra;
- que las mujeres tengan un conocimiento práctico sobre la mejor forma de utilizar y administrar la tierra para poder obtener los máximos beneficios de forma sostenible;
- que las mujeres puedan generar valor a partir de la tierra (mediante el uso, la venta, el arrendamiento, el uso como garantía para préstamos, la compensación etc.) para poder tomar sus propias decisiones.

Pueblos Indígenas

Las inversiones a gran escala en la tierra están aumentando más rápidamente que nunca por el Sur del mundo. A menudo estas inversiones se destinan a las tierras sometidas a derechos consuetudinarios que no están debidamente reconocidos ni protegidos por la legislación nacional o a lugares donde los gobiernos carecen de la capacidad para hacer cumplir la ley. Los acuerdos sobre tierras que cambian el uso de la tierra y los recursos naturales tienen implicaciones importantes para las comunidades locales que dependen primordialmente de estos recursos para ganarse la vida, asegurar su bienestar y mantener su identidad cultural. La mala reglamentación de la adquisición de tierras se ha convertido en un gran problema, en especial en el África subsahariana y Asia sudoriental, donde amenaza la seguridad alimentaria y la nutrición, los medios de vida locales y la gestión sostenible de los recursos naturales y ha dado lugar a conflictos por las tierras y la vulneración de derechos humanos. Los grupos sociales marginados, como los Pueblos Indígenas, los grupos étnicos, otros propietarios consuetudinarios y las personas pertenecientes a castas inferiores, están especialmente expuestos (FAO, 2013).

El consentimiento libre, previo e informado (CLPI) se ha erigido como una norma internacional sobre los derechos humanos que reconoce el derecho colectivo de los Pueblos Indígenas de adoptar decisiones sobre la tierra a través de sus propios representantes elegidos libremente y sus instituciones consuetudinarias o de otro tipo. En términos generales, el CLPI refleja los derechos de los Pueblos Indígenas de dar o no su consentimiento (antes de su aprobación por el gobierno, la industria u otra parte externa) respecto de cualquier proyecto que pueda afectar a las tierras, los territorios y los recursos que consuetudinariamente poseen, ocupan o utilizan de otro modo (véase en el Recuadro 2).

Recuadro 2. El significado del consentimiento libre, previo e informado

Por “**libre**” se entiende que hay ausencia de coerción, intimidación o manipulación.

Por “**previo**” se entiende que el consentimiento se pide antes de que se autoricen o inicien las actividades y que se respetan los plazos establecidos para los procesos de consulta y consenso con los Pueblos Indígenas.

“**Informado**” significa que toda la información sobre la actividad se comunica a los Pueblos Indígenas y que la información es objetiva y precisa y se presenta de una forma entendible para ellos. Esta información puede contener, entre otras cosas:

- la naturaleza, la magnitud, la velocidad, la duración, la reversibilidad y el alcance del proyecto propuesto;
- el motivo o propósito del proyecto;
- la ubicación de las zonas que se verán afectadas;
- una evaluación preliminar de las posibles repercusiones económicas, sociales, culturales y ambientales, incluidos los riesgos y beneficios potenciales;
- el personal que probablemente participará en la ejecución del proyecto;
- los procedimientos que el proyecto puede conllevar.

“**Consentimiento**” indica que los Pueblos Indígenas han acordado el proyecto. Los Pueblos Indígenas tienen la prerrogativa de retirar su consentimiento o de darlo con condiciones. La consulta y la participación son elementos fundamentales de los procesos de búsqueda de consenso. Las partes deben entablar un diálogo para encontrar soluciones apropiadas y factibles en una atmósfera de respeto mutuo y participación plena y equitativa, con un margen de tiempo suficiente para tomar decisiones. Los Pueblos Indígenas y las comunidades locales deben poder participar a través de sus propios representantes elegidos libremente y sus instituciones consuetudinarias o de otro tipo. Cuando proceda, se preferirá la participación de las mujeres y los jóvenes (FAO, 2014).

Los procesos relacionados con el CLPI variarán según el contexto en el que se esté llevando a cabo el proyecto de planificación integrada del uso de la tierra. También puede ocurrir que los Pueblos Indígenas afectados ya tengan sus propias directrices relativas al CLPI. En cualquier caso, en todo proceso de este tipo, el gestor del proyecto debe considerar los pasos siguientes durante las distintas fases del ciclo del proyecto (FAO *et al.*, 2016), a saber:

En la fase de determinación del proyecto:

- determinar las inquietudes de los Pueblos Indígenas y reunirse con sus representantes;
- documentar la información geográfica y demográfica mediante la cartografía participativa.

En la fase de formulación del proyecto:

- elaborar un plan de comunicación participativo y mantener debates para difundir información sobre el proyecto de forma transparente;
- llegar a un consenso, documentar las necesidades de los Pueblos Indígenas que se deben satisfacer en el marco del proyecto y acordar un mecanismo de solicitud de comentarios.

En la fase de ejecución del proyecto:

- llevar a cabo el seguimiento y la evaluación participativos del acuerdo.

En la fase de cierre del proyecto:

- documentar las enseñanzas adquiridas y los logros del proyecto.

Al realizar la planificación integrada del uso de tierras territoriales indígenas, se deberían considerar los aspectos siguientes:

- En los territorios multiétnicos y multiculturales pueden coexistir diferentes formas de organizar las tierras territoriales.
- Llevar a cabo procesos participativos, que incluyan a los Pueblos Indígenas.

- Los acuerdos interculturales son herramientas vitales en los territorios que requieren la gobernanza conjunta de diferentes actores.
- Los territorios pueden incluir zonas culturales importantes, como lugares sagrados, cuyo acceso y cuidado han de quedar garantizados en las herramientas de planificación.
- Es esencial considerar medidas de planificación territorial que garanticen la protección de los Pueblos Indígenas en aislamiento o estado natural.

1.7 Herramientas para ayudar en la planificación integrada del uso de la tierra

En la *Guía para profesionales* se destacan muchas herramientas que podrían resultar útiles en diferentes fases del proceso de planificación integrada del uso de la tierra. Estas herramientas proceden de una colección de más de 160 que se encuentra en el portal de la FAO, la [Caja de Herramientas para la Planificación de los Recursos de la Tierra](#) (Ziadat *et al.*, 2021).

La caja de herramientas es un recurso en línea de acceso libre que proporciona herramientas, guías, datos y otros documentos de varias partes interesadas (como planificadores, encargados de formular políticas, gobiernos, instituciones, comunidades, especialistas técnicos, etc.) que participan directa o indirectamente en la planificación integrada del uso de la tierra. La caja de herramientas contiene resúmenes y enlaces a numerosas herramientas y enfoques de planificación de recursos de la tierra elaborados por la FAO y otras instituciones. Además, se actualiza periódicamente, lo que garantiza que se puedan encontrar las últimas herramientas disponibles. Las herramientas específicas recomendadas para la planificación integrada del uso de la tierra se pueden encontrar en la sección dedicada a las herramientas de cada fase y en el Anexo 4 de la *Guía para profesionales*.

Capítulo 2

Visión general del proceso de planificación integrada del uso de la tierra

Cada proceso de planificación integrada del uso de la tierra es único. Los objetivos y las circunstancias locales de los procesos de planificación son casi siempre diferentes; en consecuencia, cada uno requiere un enfoque adaptado. Sin embargo, la experiencia indica que las nueve fases, cada una de las cuales comprende actividades y realizaciones específicas, son la mejor forma de asegurar la eficacia de la planificación integrada del uso de la tierra. El orden de las fases es independiente del nivel, pero la forma en que se llevan a cabo depende del tipo de patrón de uso de la tierra y del problema por resolver, el nivel decisorio en el que se debe atender la cuestión y los recursos disponibles para la ejecución.

A continuación y en la Sección 2.2 se presentan las nueve fases. Se puede encontrar más orientación sobre cómo llevar a cabo cada fase en la Parte 2, esto es, la Guía para profesionales.

2.1. El enfoque en nueve fases

Fase 1. Iniciar el proceso de planificación integrada del uso de la tierra
<p><u>Tareas:</u> Establecer la zona de planificación y decidir los objetivos y el enfoque del proceso de planificación; determinar las características, los problemas y las personas afectadas.</p>

Observación: Iniciar el proceso de planificación integrada del uso de la tierra, que suele ser largo, es el propósito de la **Fase 1**. Esta fase esencial requiere que los planificadores conceptualicen todo el proceso de planificación desde el inicio para evitar confusiones sobre los objetivos de la planificación y los recursos necesarios y para anticiparse a posibles problemas.

Fase 2. Determinar a las personas que tienen interés en el uso de la tierra en la zona de planificación
<p><u>Tareas:</u> Asegurar que se determinan todas las partes interesadas (incluidos los Pueblos Indígenas, las comunidades locales, las mujeres y los jóvenes) en los niveles de planificación pertinentes. Analizar sus características e inquietudes y los beneficios o perjuicios que les reportarán previsiblemente los cambios en el uso de la tierra. Prestar especial atención a las cuestiones relacionadas con la tenencia de la tierra y la desigualdad (FAO, 2012; FAO 2013), así como a las personas que tienen derechos legítimos de tenencia, tanto si poseen tierras como si dependen de recursos de propiedad común y servicios ecosistémicos.</p>

Observación: La **Fase 2** es necesaria para determinar las partes interesadas directas e indirectas en la planificación del uso de la tierra y prever quiénes se verán probablemente beneficiados o perjudicados por los cambios propuestos. Esta fase debe llevarse a cabo con mucho cuidado para no pasar por alto a ninguna parte interesada en el proceso de planificación.

Fase 3. Establecer un grupo de trabajo multidisciplinario
<p><u>Tareas:</u> Asegurar que el grupo de trabajo sobre planificación dispone de las competencias técnicas suficientes y que todos los grupos de partes interesadas, en particular los actores locales, están debidamente representados en él. Preparar el mandato, asegurar el acceso a la información necesaria y comunicar cuáles son sus facultades y su autoridad (confirmar que los miembros del grupo de trabajo entienden sus responsabilidades y autoridad).</p>

Observación: La **Fase 3** tiene por objeto asegurar que se dispone de las competencias técnicas necesarias y se comprende la complejidad de las cuestiones relacionadas con el uso de la tierra en la zona de planificación, y realizar o supervisar los estudios necesarios. En esta fase también se vela por que las principales partes interesadas estén representadas equitativamente.

Fase 4. Calificar la tierra, sus usos y usuarios

Tareas: Describir las características ambientales y socioeconómicas distintivas de la zona de planificación (incluidas las aguas continentales), entre otras cosas, las categorías de usos y usuarios de la tierra; compilar datos utilizando métodos apropiados para cada nivel de planificación.

Observación: La **Fase 4** es la primera en la que se califica la zona de planificación y se determina el potencial de las diferentes opciones de uso de la tierra con vistas a lograr ciertas metas (para usos agrícolas y de otro tipo). Tiene la finalidad de entender las características distintivas de la tierra, los usos de la tierra y los grupos de partes interesadas.

Fase 5. Realizar análisis integrados de las opciones de uso de la tierra

Tareas: Evaluar las repercusiones ambientales, económicas y sociales de las opciones de uso de la tierra para los usuarios de la tierra y la comunidad, en particular las mujeres, los jóvenes, los Pueblos Indígenas y los grupos vulnerables. Hacer un listado de las consecuencias, tanto positivas (oportunidad) como negativas (repercusiones) de distintas líneas de actuación. Debería prestarse especial atención a la sostenibilidad y a la equidad de los resultados.

Observación: La **Fase 5** tiene por objeto prever las consecuencias positivas o negativas que puedan tener los cambios propuestos de uso o gestión de la tierra en el entorno natural (incluidos la biodiversidad y el clima) y el bienestar económico y social de los usuarios de la tierra y las comunidades de la zona de planificación. Habida cuenta de que las cuestiones ambientales no suelen circunscribirse en el plano “local”, las evaluaciones de impacto no se deberían limitar a las zonas consideradas aptas para introducir el cambio en el uso de la tierra propuesto, sino que deberían evaluar también las repercusiones en las zonas que no se consideran aptas, así como los efectos que se pueden generar en otras zonas adecuadas. En esta etapa, los planificadores pueden establecer un orden de prioridad o clasificación entre las alternativas de uso de la tierra (consideradas aptas en la Fase 4), evaluando cada opción según se hayan conseguido ciertos objetivos y se hayan evitado los efectos negativos.

Fase 6. Organizar consultas y decidir qué opciones de uso de la tierra son adecuadas y aceptables

Tareas: Mantener debates públicos y de alto nivel sobre las opciones más viables y sus consecuencias. A partir de estos debates y de la evaluación llevada a cabo en la Fase 5, decidir qué cambios en el uso de la tierra se han de introducir utilizando enfoques inclusivos y participativos.

Observación: En la **Fase 6** se hace hincapié en la necesidad de garantizar la participación de todas las partes interesadas (con la colaboración adecuada de mujeres y jóvenes) en la elaboración de los planes de uso y gestión de la tierra. Se deben adoptar enfoques de comunicación y negociación que se hayan aplicado anteriormente con buenos resultados.

Fase 7. Elaborar el plan integrado de uso de la tierra

Tareas: Asignar los usos de la tierra elegidos a las zonas de planificación. Elaborar planes para la gestión apropiada de la tierra y determinar cómo ejecutar el plan de uso de la tierra. Elaborar directrices sobre políticas, preparar un presupuesto, determinar los recursos financieros disponibles y redactar la legislación necesaria. Deberían participar las instancias decisorias, los organismos sectoriales y los usuarios de la tierra.

Observación: La **Fase 7** tiene por objeto asegurar que no se pasa por alto ninguna actividad esencial en la elaboración del plan de uso de la tierra, incluida la documentación, los preparativos logísticos y el establecimiento de plazos y presupuestos realistas. Los planificadores del uso de la tierra deberían garantizar la compatibilidad del plan con los reglamentos o las leyes vigentes. Por lo general, a la hora de elaborar el plan de uso de la tierra, se necesitarán actividades que son demasiado diversas y específicas de cada lugar para que se puedan describir detalladamente en esta guía.

Fase 8. Ejecutar el plan integrado de uso de la tierra

Tareas: Poner en marcha el plan de uso de la tierra, ya sea como parte del proceso de planificación o, más probablemente, como un proyecto de desarrollo independiente. El equipo de planificación debería trabajar estrechamente con los organismos de ejecución y las partes interesadas afectadas.

Observación: La **Fase 8** tiene por objeto emplear buenas prácticas para asegurar que se cumplen los compromisos contraídos en el marco del plan de uso de la tierra y que los usuarios de la tierra siguen comprometidos. Ni siquiera con el mejor proceso de planificación se pueden prever todas las eventualidades y es por ello que, en la realidad sobre el terreno, tal vez sea necesario desviarse en cierta medida del plan de uso de la tierra original.

Fase 9. Seguir de cerca y evaluar el plan integrado de uso de la tierra

Tareas: Seguir de cerca los progresos del plan respecto de la consecución de sus objetivos. En última instancia, podría ser necesario modificar o revisar el plan, con la debida colaboración de diferentes partes interesadas, como los Pueblos Indígenas, las comunidades locales, las mujeres y los jóvenes.

Observación: En la **Fase 9** se describen las principales medidas necesarias para hacer un seguimiento de los progresos realizados respecto de la ejecución del plan y revisarlo en caso necesario. La revisión no ha de ser necesariamente completa: si el plan original tiene una base sólida, generalmente bastará con hacer algunas modificaciones relativamente menores o algunos retoques, como ajustar los plazos y los presupuestos o introducir cambios en los agentes de ejecución.

Para sacar el máximo partido de las circunstancias locales, es necesario flexibilizar el enfoque en nueve fases. Dependiendo de la situación, ciertas fases se pueden omitir o tal vez sea útil repetir fases anteriores. Por ejemplo, durante la consulta y la negociación y el debate de la Fase 6 no es infrecuente revisar fases anteriores, por ejemplo, para incluir a las partes interesadas que se había pasado por alto (fases 2 o 3) o ampliar el alcance de los estudios realizados en las fases 4 o 5. En la Figura 9 se muestra cómo avanza el proceso de planificación a lo largo de las fases lógicas mencionadas.

También existe la cuestión del período de vigencia del plan de uso de la tierra. Es posible que sea necesario hacer revisiones para reflejar los cambios en las condiciones externas, por ejemplo, la aparición de nuevos mercados para un producto o de nuevas políticas públicas. Puede llegar un momento en que ya no baste con hacer una simple revisión y los planificadores tengan que pasar de la Fase 9 del plan vigente a la Fase 1 de un plan nuevo.



Figura 9. Fases recomendadas en la planificación integrada del uso de la tierra

2.2. Guía rápida de las nueve fases

En esta sección se ofrece una breve descripción de cada fase a partir de las siguientes preguntas clave:

- ¿Cuáles son los objetivos?
- ¿Quién es el responsable?
- ¿Cómo es el proceso?
- ¿Cuáles son los logros previstos?

A la descripción de cada fase le sigue una lista de los temas en la que se proporcionan enlaces a una explicación más detallada en la *Guía para profesionales* (Parte 2).

Para poner en práctica la guía sobre planificación integrada del uso de la tierra, es fundamental mejorar la capacidad de las partes interesadas de entender las fases y llevarlas a cabo. Teniendo esto en mente, se elaborará un módulo de aprendizaje electrónico. Se debería poner en marcha un programa especial de desarrollo de la capacidad cada vez que se pongan en práctica estas fases y la guía.

FASE 1. INICIAR EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN INTEGRADA DEL USO DE LA TIERRA	
Preguntas clave	Respuestas breves
¿Cuáles son los objetivos?	Tener una visión clara de los problemas y determinar un logro deseable.
¿Quién es el responsable?	Las instancias decisorias a nivel nacional o subnacional y las autoridades locales.
¿Cómo es el proceso?	<ul style="list-style-type: none"> El proceso comienza cuando el problema de uso de la tierra es suficientemente conocido (por ejemplo, a través de órganos internacionales, agencias técnicas nacionales, medios de comunicación, usuarios de la tierra, organizaciones no gubernamentales (ONG), trabajadores de extensión, etc.). El proceso se delega a una entidad de coordinación (por ejemplo, unidad de planificación, comité de un ayuntamiento o aldea, ONG especializada en la materia o asociación de usuarios de la tierra).
¿Cuáles son los logros previstos?	<p>La entidad de coordinación ha logrado:</p> <ul style="list-style-type: none"> determinar la zona de planificación y los problemas de uso de la tierra; compilar información básica sobre la zona de planificación; determinar a las personas, instituciones y ONG que podrían participar en un proceso de planificación integrada del uso de la tierra; elaborar un borrador del plan de trabajo y presupuesto.

Recuadro 3. Temas de la Fase 1 que se tratan en la Guía para profesionales

<ul style="list-style-type: none"> Tema 1.1: Iniciar el proceso 	Consulte el tema 1.1 de la <i>Guía para profesionales</i> .
<ul style="list-style-type: none"> Tema 1.2: Preguntas clave sobre el proceso: <ul style="list-style-type: none"> ¿Cuáles son los problemas específicos que se han de abordar? ¿Cuáles son los objetivos a corto y largo plazo del proceso de planificación? ¿Cuáles son los límites de la zona que se ha de gestionar? ¿Cuáles son sus características biofísicas y sociales? ¿Quiénes se verán afectados por la planificación? ¿Cómo se llevará a cabo el proyecto de planificación integrada del uso de la tierra? 	Consulte el tema 1.2 de la <i>Guía para profesionales</i> .
<ul style="list-style-type: none"> Tema 1.3: El Marco de Referencia Fuerza Conductora-Presión-Estado-Impacto-Respuesta (FPEIR): una herramienta para describir las interacciones entre la sociedad y el medio ambiente 	Consulte el Recuadro 1 de la <i>Guía para profesionales</i> .
<ul style="list-style-type: none"> Tema 1.4: Actividades específicas necesarias para esta fase 	Consulte el tema 1.3 de la <i>Guía para profesionales</i> .
<ul style="list-style-type: none"> Tema 1.5: Documentar los logros 	Consulte el tema 1.4 de la <i>Guía para profesionales</i> .
Otras herramientas útiles	Consulte el tema 1.5 de la <i>Guía para profesionales</i> .
Lista de comprobación	Consulte el tema 1.6 de la <i>Guía para profesionales</i> .

FASE 2. DETERMINAR A LAS PERSONAS QUE TIENEN INTERÉS EN EL USO DE LA TIERRA EN LA ZONA DE PLANIFICACIÓN	
Preguntas clave	Respuestas breves
¿Cuáles son los objetivos?	Determinar las partes interesadas, sus intereses principales y sus inquietudes. Mantenerlas informadas sobre el proceso de planificación.
¿Quién es el responsable?	Entidad de coordinación ⇔ Partes interesadas
¿Cómo es el proceso?	<ul style="list-style-type: none"> • Se organiza una reunión para todas las partes interesadas determinadas. • Se recaban las opiniones iniciales de los usuarios de la tierra y se entrevista a las autoridades locales y los informadores fundamentales de las instancias de gobernanza afectadas antes de realizar los estudios detallados de las fases 4 y 5. • Se determinan los actores que pueden aportar recursos humanos, financieros y técnicos.
¿Cuáles son los logros previstos?	<ul style="list-style-type: none"> • Un inventario de las partes interesadas directas e indirectas y de sus actividades, los derechos de uso de la tierra, las opiniones y las inquietudes acerca de los cambios propuestos. • La determinación de los actores que pueden aportar recursos humanos, financieros y técnicos.

Recuadro 4. Temas de la Fase 2 que se tratan en la Guía para profesionales

• Tema 2.1: Iniciar el proceso de análisis de las partes interesadas	Consulte el tema 2.1 de la <i>Guía para profesionales</i> .
• Tema 2.2: Determinar las partes interesadas	Consulte el tema 2.1 de la <i>Guía para profesionales</i> .
• Tema 2.3: Determinar los beneficiarios y los perjudicados del cambio en el uso de la tierra propuesto	Consulte el tema 2.2 de la <i>Guía para profesionales</i> .
• Tema 2.4: Determinar los actores que pueden aportar recursos para el cambio en el uso de la tierra propuesto	Consulte el tema 2.2 de la <i>Guía para profesionales</i> .
• Tema 2.5: Actividades específicas necesarias en esta fase	Consulte el tema 2.3 de la <i>Guía para profesionales</i> .
• Tema 2.6: El diagrama de Venn: una herramienta para organizar una reunión introductoria para las partes interesadas	Consulte el tema 2.3 de la <i>Guía para profesionales</i> .
• Tema 2.7: Documentar los logros	Consulte el tema 2.4 de la <i>Guía para profesionales</i> .
Otras herramientas útiles	Consulte el tema 2.5 de la <i>Guía para profesionales</i> .
Lista de comprobación	Consulte el tema 2.6 de la <i>Guía para profesionales</i> .

FASE 3. ESTABLECER UN GRUPO DE TRABAJO MULTIDISCIPLINARIO	
Preguntas clave	Respuestas breves
¿Cuáles son los objetivos?	Garantizar que el grupo dispone de las competencias técnicas adecuadas y comprobar que las principales partes interesadas están incluidas. Preparar su mandato, asegurar su acceso a la información necesaria y comunicar cuáles son sus facultades y su autoridad (confirmar que los miembros del grupo de trabajo entienden sus responsabilidades y autoridad).
¿Quién es el responsable?	Entidad de coordinación => Grupo de trabajo sobre planificación integrada del uso de la tierra
¿Cómo es el proceso?	Se determina la composición del grupo de trabajo en función de lo siguiente: <ul style="list-style-type: none"> • las necesidades que plantea la cuestión relativa al uso de la tierra que se está tratando; • el nivel de la instancia decisoria (nacional, local, de distrito). En todos los niveles de planificación, el grupo de trabajo debería estar integrado por: <ul style="list-style-type: none"> • representantes de las partes interesadas (incluidas las mujeres jóvenes y los jóvenes); • personas que puedan llevar a cabo una supervisión técnica de los estudios especializados; • representantes de la unidad de coordinación y de los encargados de iniciar o financiar el proceso de planificación.
¿Cuáles son los logros previstos?	Un grupo de trabajo operacional que representa a los principales grupos de partes interesadas y cuenta con las competencias técnicas necesarias para supervisar las fases 4 a 9.

Recuadro 5. Temas de la Fase 3 que se tratan en la Guía para profesionales

• Tema 3.1: Principios generales sobre la composición	Consulte el tema 3.1 de la <i>Guía para profesionales</i> .
• Tema 3.2: Composición del grupo de trabajo a nivel local y de comunidad	Consulte el tema 3.1.1 de la <i>Guía para profesionales</i> .
• Tema 3.3: Composición del grupo de trabajo a nivel subnacional	Consulte el tema 3.1.2 de la <i>Guía para profesionales</i> .
• Tema 3.4: Composición del grupo de trabajo a nivel nacional	Consulte el tema 3.1.3 de la <i>Guía para profesionales</i> .
• Tema 3.5: Preguntas clave: <ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿La institución encargada de gestionar el grupo de trabajo es la más adecuada? ▪ ¿El grupo de trabajo está plenamente informado? ▪ ¿Las partes interesadas están debidamente representadas en el grupo de trabajo? 	Consulte el tema 3.2 de la <i>Guía para profesionales</i> .
• Tema 3.6: Elementos de la planificación de la labor del grupo de trabajo	Consulte el tema 3.3 de la <i>Guía para profesionales</i> .
• Tema 3.7: Resultados	Consulte el tema 3.4 de la <i>Guía para profesionales</i> .
Otras referencias	Consulte el tema 3.5 de la <i>Guía para profesionales</i> .
Lista de comprobación	Consulte el tema 3.6 de la <i>Guía para profesionales</i> .

FASE 4. CALIFICAR LA TIERRA, SUS USOS Y USUARIOS	
Preguntas clave	Respuestas breves
¿Cuáles son los objetivos?	Definir zonas con las mismas características biofísicas y las mismas partes interesadas.
¿Quién es el responsable?	Grupo de trabajo sobre planificación integrada del uso de la tierra
¿Cómo es el proceso?	<ul style="list-style-type: none"> • Se compilan datos de interés sobre la calificación biofísica de la tierra, basándose en informes temáticos, datos de estaciones meteorológicas, series cronológicas, datos de sistemas de información geográfica, mapas de aptitud, imágenes por satélite, fotografías aéreas, etc. Se deberían incluir humedales, masas de agua temporales y permanentes y patrones de inundación. • Se compilan datos y mapas sobre cobertura del suelo. • Se compilan datos de interés sobre los usuarios de la tierra y otras partes interesadas, como las categorías, las funciones, los medios de vida, los intereses, la situación socioeconómica, las relaciones de poder, la rendición de cuentas y el sentido de apropiación, la pobreza, los datos desglosados por sexo, etc. • Los planificadores podrán basarse en la información aportada por los países a la FAO y que se recogen en FAOSTAT. • Se evalúa si los datos son suficientes para emprender el proceso de planificación o si es necesario hacer más prospecciones. En caso afirmativo, se elaboran las especificaciones técnicas, las competencias y los presupuestos de estas prospecciones. • Se determinan los agentes (institutos, actores del sector privado) que podrían llevar a cabo las prospecciones recomendadas o proporcionar datos y equipo. • Se acuerda una calificación general de la tierra y los usuarios de la tierra en la zona de planificación.
¿Cuáles son los logros previstos?	Un informe completo sobre la calificación.

Recuadro 6. Temas de la Fase 4 que se tratan en la Guía para profesionales

<ul style="list-style-type: none"> • Tema 4.1: Escalas y resoluciones espaciales recomendadas para los mapas en diferentes niveles de planificación 	Consulte el tema 4.1 de la <i>Guía para profesionales</i> .
<ul style="list-style-type: none"> • Tema 4.2: Datos habitualmente necesarios para los grupos de trabajo a nivel nacional 	Consulte el tema 4.1.2 de la <i>Guía para profesionales</i> .
<ul style="list-style-type: none"> • Tema 4.3: Datos habitualmente necesarios para los grupos de trabajo a nivel subnacional 	Consulte el tema 4.1.3 de la <i>Guía para profesionales</i> .
<ul style="list-style-type: none"> • Tema 4.4: Datos habitualmente necesarios para los grupos de trabajo a nivel local 	Consulte el tema 4.1.4 de la <i>Guía para profesionales</i> .
<ul style="list-style-type: none"> • Tema 4.5: Utilización de herramientas de diagnóstico rural participativo: cartografía participativa y delimitación de los límites de las aldeas 	Consulte los temas 4.1.4.1 y 4.1.4.2 de la <i>Guía para profesionales</i> .

<ul style="list-style-type: none"> • Tema 4.6: Utilización de herramientas de diagnóstico rural participativo: análisis de las partes interesadas 	Consulte el tema 4.1.4.3 de la <i>Guía para profesionales</i> .
<ul style="list-style-type: none"> • Tema 4.7: Evaluaciones de la situación inicial 	Consulte el tema 4.1.5 de la <i>Guía para profesionales</i> .
<ul style="list-style-type: none"> • Tema 4.8: Enfoque basado en zonas ecológicas y económicas 	Consulte el tema 4.1.5.1 de la <i>Guía para profesionales</i> .
<ul style="list-style-type: none"> • Tema 4.9: Enfoque basado en los medios de vida 	Consulte el tema 4.1.5.2 de la <i>Guía para profesionales</i> .
<ul style="list-style-type: none"> • Tema 4.10: Preguntas clave: <ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿Se necesitan más datos? ¿Dónde se pueden encontrar? ▪ Abordar la falta de datos 	Consulte el tema 4.2 de la <i>Guía para profesionales</i> .
<ul style="list-style-type: none"> • Tema 4.11: Actividades necesarias 	Consulte el tema 4.3 de la <i>Guía para profesionales</i> .
<ul style="list-style-type: none"> • Tema 4.12: Temas que se deben incluir en el informe de calificación 	Consulte el tema 4.4 de la <i>Guía para profesionales</i> .
Datos y herramientas de orientación útiles	Consulte el tema 4.5 de la <i>Guía para profesionales</i> .
Lista de comprobación	Consulte el tema 4.6 de la <i>Guía para profesionales</i> .

FASE 5. REALIZAR ANÁLISIS INTEGRADOS DE LAS OPCIONES DE USO DE LA TIERRA	
Preguntas clave	Respuestas breves
¿Cuáles son los objetivos?	Analizar las implicaciones de los cambios en el uso de la tierra previendo su potencial biofísico, los efectos ambientales y sociales, la aceptabilidad jurídica y los límites de sostenibilidad. Clasificar las opciones de uso de la tierra a partir de los resultados.
¿Quién es el responsable?	Grupo de trabajo sobre planificación integrada del uso de la tierra
¿Cómo es el proceso?	<ul style="list-style-type: none"> • Se analiza la aptitud de la tierra y se establece una correspondencia con varias opciones de uso. • Se realiza un análisis económico para cuantificar los costos y los beneficios del cambio en el uso o la gestión de la tierra respecto de la situación del momento para las diferentes categorías de partes interesadas. • Se definen las medidas complementarias que se podrían emprender para promover el cambio (por ejemplo, préstamos, subvenciones, compensación). • Se lleva a cabo una valoración de la tierra. El “valor” debería englobar tanto los beneficios sociales como los ambientales. La valoración forma parte de la evolución y la mejora de las tierras, las pesquerías y los bosques, y puede tener una influencia importante en el desarrollo y el crecimiento económicos, la riqueza y la prosperidad de las comunidades, las sociedades o las naciones (FAO, 2017). • Se lleva a cabo una evaluación del impacto ambiental de los cambios propuestos que considere el enfoque basado en los ecosistemas. • Se analizan las repercusiones sociales del cambio propuesto en el uso o la gestión de la tierra en diferentes grupos de personas (por ejemplo, mujeres, minorías étnicas, personas sin tierras).

	<ul style="list-style-type: none"> Los planificadores podrán recurrir a la lista siguiente (en el Recuadro 7) para orientar la selección de los criterios empleados para clasificar las opciones de uso de la tierra. Se podrán añadir otros criterios en caso necesario.
¿Cuáles son los logros previstos?	Un número limitado de opciones de desarrollo que: i) son adecuadas desde el punto de vista biofísico; ii) son viables económicamente; iii) minimizan los efectos ambientales adversos; iv) minimizan los efectos sociales adversos; y v) son jurídicamente aceptables.

Recuadro 7. Temas de la Fase 5 que se tratan en la Guía para profesionales

• Tema 5.1: Determinar otros estudios necesarios	Consulte el tema 5.1 de la <i>Guía para profesionales</i> .
• Tema 5.2: Evaluar la aptitud desde el punto de vista biofísico	Consulte el tema 5.1.1 de la <i>Guía para profesionales</i> .
• Tema 5.3: Principios de la evaluación de la tierra	Consulte el Recuadro 1 de la <i>Guía para profesionales</i> .
• Tema 5.4: Evaluación cualitativa de la aptitud de la tierra	Consulte el tema 5.1.1.1 de la <i>Guía para profesionales</i> .
• Tema 5.5: Evaluación semicuantitativa de la aptitud de la tierra	Consulte el tema 5.1.1.2 de la <i>Guía para profesionales</i> .
• Tema 6: Modelos cuantitativos de simulación de los cultivos	Consulte el tema 5.1.1.3 de la <i>Guía para profesionales</i> .
• Tema 5.7: Evaluación de la gestión sostenible de la tierra	Consulte el tema 5.1.2 de la <i>Guía para profesionales</i> .
• Evaluar la idoneidad económica	Consulte el tema 5.1.3 de la <i>Guía para profesionales</i> .
▪ Tema 5.8: Análisis de beneficios brutos	Consulte el tema 5.1.3.1 de la <i>Guía para profesionales</i> .
▪ Tema 5.9: Análisis de flujo de fondos actualizado	Consulte el Recuadro 17 de la <i>Guía para profesionales</i> .
• Tema 5.10: Evaluación del impacto ambiental	Consulte el tema 5.1.4 de la <i>Guía para profesionales</i> .
• Tema 5.11: Evaluación de la repercusión social	Consulte el tema 5.1.5 de la <i>Guía para profesionales</i> .
• Tema 5.12: Análisis jurídico	Consulte el tema 5.1.6 de la <i>Guía para profesionales</i> .
Preguntas clave	Consulte el tema 5.2 de la <i>Guía para profesionales</i> .
Actividades	Consulte el tema 5.3 de la <i>Guía para profesionales</i> .
• Directrices relativas a la presentación de informes	Consulte el tema 5.4 de la <i>Guía para profesionales</i> .
▪ Tema 5.13: Directrices generales	
▪ Tema 5.14: Informes sobre la aptitud de la tierra	Consulte el tema 5.4.1 de la <i>Guía para profesionales</i> .
▪ Tema 5.15: Informes sobre la evaluación del impacto	Consulte el tema 5.4.2 de la <i>Guía para profesionales</i> .
• Tema 5.16: Determinar las mejores opciones de desarrollo	Consulte el tema 5.4.3 de la <i>Guía para profesionales</i> .
Algunas herramientas útiles	Consulte el tema 5.5 de la <i>Guía para profesionales</i> .
Lista de comprobación	Consulte el tema 5.6 de la <i>Guía para profesionales</i> .

Cuadro 1: Criterios para evaluar y clasificar las opciones de uso de la tierra propuestas

Utilizar estos criterios para clasificar las diferentes opciones de uso de la tierra. Se podrán añadir otros criterios en caso necesario.

Ambientales	Sociales	Económicos
Degradación de la tierra (indicadores de la neutralización de la degradación de la tierra)	Distribución de los agricultores por género	Producto interno bruto agrícola
Calidad del suelo	Distribución de los agricultores por edad	Análisis de costos y beneficios
Consumo de agua para usos agrícolas	Tasa de pobreza	Empleo
Intensidad y eficiencia del uso del agua	Acceso a servicios básicos	Tasa de inflación
Estrés hídrico	Pérdida y desperdicio de alimentos	Equilibrio comercial
Cubierta forestal	Pueblos Indígenas y comunidades	Mercados y comercio transparentes
Cambio de la temperatura superficial	Participación de grupos cívicos	Gastos en investigación agrícola
Superficie de nueva restauración de los ecosistemas	Políticas de uso de la tierra	Infraestructura agrícola
Especies amenazadas	Mecanismo de colaboración de las partes interesadas	
Biodiversidad	Tenencia y propiedad de la tierra	
Calidad del aire		
Emisiones brutas de GEI		
Desertificación		
Erosión eólica e hídrica		
Salinización del suelo		
Contaminación del suelo		

Cuadro 2: Plantilla de la matriz de análisis de la consecución del objetivo

Una vez seleccionados los criterios, se puede utilizar una matriz para puntuarlos respecto de cada uso de la tierra y determinar la opción u opciones con la puntuación más alta. Es posible ponderar los criterios para asegurar que se presta la debida atención a los más importantes.

Criterios		Uso de la tierra X1	Uso de la tierra X2	Uso de la tierra X3	Uso de la tierra X4	Otros
Ambientales	Degradación de la tierra (indicadores de la neutralización de la degradación de la tierra)					
	Calidad del suelo					
	Consumo de agua para usos agrícolas					
	Intensidad y eficiencia del uso del agua					
	Estrés hídrico					
	Cubierta forestal					
	Cambio de la temperatura superficial					
	Superficie de nueva restauración ecológica					
	Especies amenazadas					
	Biodiversidad					
	Calidad del aire					
	Emisiones brutas de GEI					
	Otros					
Sociales	Distribución de los agricultores por género					
	Distribución de los agricultores por edad					
	Tasa de pobreza					
	Acceso a servicios básicos					
	Pérdida y desperdicio de alimentos					
	Pueblos Indígenas y comunidades					
	Participación de grupos cívicos					
	Políticas de uso de la tierra					
	Mecanismo de colaboración de las partes interesadas					
	Tenencia y propiedad de la tierra					
Otros						
Económicos	Producto interno bruto agrícola					
	Análisis de costos y beneficios					
	Empleo					
	Tasa de inflación					
	Equilibrio comercial					
	Mercados y comercio transparentes					
	Gastos en investigación agrícola					
	Infraestructura agrícola					
Otros						
Puntuación final						

FASE 6. ORGANIZAR CONSULTAS Y DECIDIR QUÉ OPCIONES DE USO DE LA TIERRA SON ADECUADAS Y ACEPTABLES	
Preguntas clave	Respuestas breves
¿Cuáles son los objetivos?	Establecer un “pacto territorial” formal en el que se describa el acuerdo al que hayan llegado las partes interesadas respecto de las opciones de uso de la tierra que van a llevar a la práctica (Ziadat <i>et al.</i> , 2022).
¿Quién es el responsable?	Grupo de trabajo sobre planificación integrada del uso de la tierra ⇔ Partes interesadas
¿Cómo es el proceso?	<ul style="list-style-type: none"> • Se asegura una buena comunicación con las partes interesadas sobre los resultados del equipo de planificación. • Se celebra un foro para las negociaciones. • Se organiza un proceso de negociación entre las partes interesadas, prestando particular atención a: i) prever los posibles conflictos; ii) centrarse en los intereses de las partes interesadas y no en su postura; iii) establecer normas básicas para garantizar un proceso justo; iv) facilitar el consenso mediante grupos de mediación y de trabajo.
¿Cuáles son los logros previstos?	<ul style="list-style-type: none"> • Pruebas claras de la comunicación y la consulta con el público (por ejemplo, reuniones públicas celebradas, actas de talleres, resúmenes de estudios técnicos impresos o en línea, cuestionarios); • Una declaración de la comunidad de partes interesadas en la que se manifieste el acuerdo y el compromiso de respetar un pacto territorial negociado.

Recuadro 8. Temas de la Fase 6 que se tratan en la Guía para profesionales

• Tema 6.1: Por qué son necesarias las negociaciones	Consulte el tema 6.1 de la <i>Guía para profesionales</i> .
• Tema 6.2: Planificación para lograr negociaciones fructíferas	Consulte el tema 6.1.1 de la <i>Guía para profesionales</i> .
• Tema 6.3: Planificación para gestionar los posibles conflictos	Consulte el tema 6.1.1.1 de la <i>Guía para profesionales</i> .
• Tema 6.4: Centrarse en los intereses y no en las posturas	Consulte el tema 6.1.1.2 de la <i>Guía para profesionales</i> .
• Tema 6.5: Cómo llevar a cabo las negociaciones	Consulte el tema 6.1.2 de la <i>Guía para profesionales</i> .
• Tema 6.6: Garantizar un proceso de negociación justo	Consulte el tema 6.1.2.1 de la <i>Guía para profesionales</i> .
• Tema 6.7: Facilitar el consenso	Consulte el tema 6.1.2.2 de la <i>Guía para profesionales</i> .
• Tema 6.8: Organizar las negociaciones	Consulte el tema 6.1.2.3 de la <i>Guía para profesionales</i> .
• Tema 6.9: El resultado deseado	Consulte el tema 6.1.2.4 de la <i>Guía para profesionales</i> .
• Tema 6.10: Comunicación, participación del público en general y organización de foros	Consulte el tema 6.2 de la <i>Guía para profesionales</i> .
Actividades esenciales	Consulte el tema 6.3 de la <i>Guía para profesionales</i> .
Algunas herramientas útiles	Consulte el tema 6.5 de la <i>Guía para profesionales</i> .
Lista de comprobación	Consulte el tema 6.6 de la <i>Guía para profesionales</i> .

FASE 7. ELABORAR EL PLAN INTEGRADO DE USO DE LA TIERRA	
Preguntas clave	Respuestas breves
¿Cuáles son los objetivos?	Poner en marcha un plan de acción o ejecución que comprenda todas las actividades necesarias para llevar a cabo el pacto territorial, entre otras cosas, el establecimiento de plazos y la determinación de los recursos humanos, financieros y físicos necesarios.
¿Quién es el responsable?	Grupo de trabajo sobre planificación integrada del uso de la tierra
¿Cómo es el proceso?	<ul style="list-style-type: none"> • Se garantiza que toda la documentación está almacenada en una base de datos segura. • Se indican los usos y las prácticas de gestión de la tierra recomendados y prohibidos por unidad de tierra, sobre la base de las opciones elegidas en la Fase 6. • Si se necesita modernizar alguna infraestructura, se han de llevar a cabo los preparativos logísticos indicando los insumos necesarios y los agentes y responsabilidades de ejecución. • Establecer presupuestos para todas las actividades y determinar las fuentes de financiación. • Establecer plazos para lograr los objetivos de cambio en la zona de planificación. • Si participan varias instituciones, se ha de asegurar la eficacia de los mecanismos de comunicación y participación en funcionamiento. • Se comprueba que el plan de uso de la tierra es compatible con la legislación y los reglamentos de uso de la tierra vigentes. • Se ha de garantizar la transparencia del proceso documentando todas las etapas de la ejecución del plan.
¿Cuáles son los logros previstos?	Un plan de acción de uso de la tierra con la documentación completa (informes, mapas, plazos y presupuestos de la ejecución).

Recuadro 9. Temas de la Fase 7 que se tratan en la Guía para profesionales

• Tema 7.1: Diferencia entre un plan estructural o plan marco y un plan de acción o de ejecución	Consulte el tema 7.1 de la <i>Guía para profesionales</i> .
• Tema 7.2: Cuestiones importantes que se deben tener en cuenta en la formulación del plan integrado de uso de la tierra	Consulte el tema 7.2 de la <i>Guía para profesionales</i> .
• Tema 7.3: Propuesta de formato y descripción del contenido del plan	Consulte el Cuadro 12 de la <i>Guía para profesionales</i> .
• Tema 7.4: Fases esenciales de la preparación del plan	Consulte el tema 7.3 de la <i>Guía para profesionales</i> .
Algunas herramientas útiles	Consulte el tema 7.6 de la <i>Guía para profesionales</i> .
Lista de comprobación	Consulte el tema 7.7 de la <i>Guía para profesionales</i> .

FASE 8. EJECUTAR EL PLAN INTEGRADO DE USO DE LA TIERRA	
Preguntas clave	Respuestas breves
¿Cuáles son los objetivos?	Ejecutar el plan.
¿Quién es el responsable?	Grupo de trabajo sobre planificación integrada del uso de la tierra y agentes de ejecución
¿Cómo es el proceso?	Se siguen las mejores prácticas de ejecución: <ul style="list-style-type: none"> • Se obtiene un mandato legislado. • Se establecen normas y reglamentos, se conceden permisos y se aplican penalizaciones por incumplimiento. • Se elaboran directrices en un proceso de colaboración abierto. • Se mantiene la colaboración activa de las partes interesadas. • Se debe garantizar que la financiación es adecuada y establecer un orden de prioridad entre las actividades, dependiendo de los recursos disponibles.
¿Cuáles son los logros previstos?	La ejecución del plan integrado de uso de la tierra.

Recuadro 10. Temas de la Fase 8 que se tratan en la Guía para profesionales

• Tema 8.1: Características de la ejecución del plan en diferentes niveles	Consulte el tema 8.1 de la <i>Guía para profesionales</i> .
• Tema 8.2: Prácticas de ejecución eficaces	Consulte el tema 8.2 de la <i>Guía para profesionales</i> .
• Tema 8.3: Estrategias de ejecución	Consulte el tema 8.3 de la <i>Guía para profesionales</i> .
Preguntas clave	Consulte el tema 8.4 de la <i>Guía para profesionales</i> .
Actividades esenciales	Consulte el tema 8.5 de la <i>Guía para profesionales</i> .
Algunas herramientas útiles	Consulte el tema 8.7 de la <i>Guía para profesionales</i> .
Lista de comprobación	Consulte el tema 8.8 de la <i>Guía para profesionales</i> .

FASE 9. SEGUIR DE CERCA Y EVALUAR EL PLAN INTEGRADO DE USO DE LA TIERRA	
Preguntas clave	Respuestas breves
¿Cuáles son los objetivos?	<ul style="list-style-type: none"> • Seguimiento: obtener comentarios regularmente para garantizar que la ejecución del plan sigue el ritmo previsto. • Evaluación: examinar si el plan está logrando los resultados previstos y evaluar posibles efectos inesperados. • Revisión: adaptar el plan según sea necesario.
¿Quién es el responsable?	Una entidad independiente encargada del seguimiento y la evaluación, un grupo de trabajo sobre planificación integrada del uso de la tierra y las partes interesadas.
¿Cómo es el proceso?	<ul style="list-style-type: none"> • Se hace un seguimiento periódico durante la fase de ejecución, entre otras cosas mediante inspecciones físicas, debates con las partes interesadas y análisis de los datos. • Se llevan a cabo evaluaciones, ya sea utilizando evaluadores externos independientes o mediante un proceso participativo de seguimiento y evaluación, para garantizar la colaboración de las partes interesadas objetivo (con la debida representación de mujeres y jóvenes).

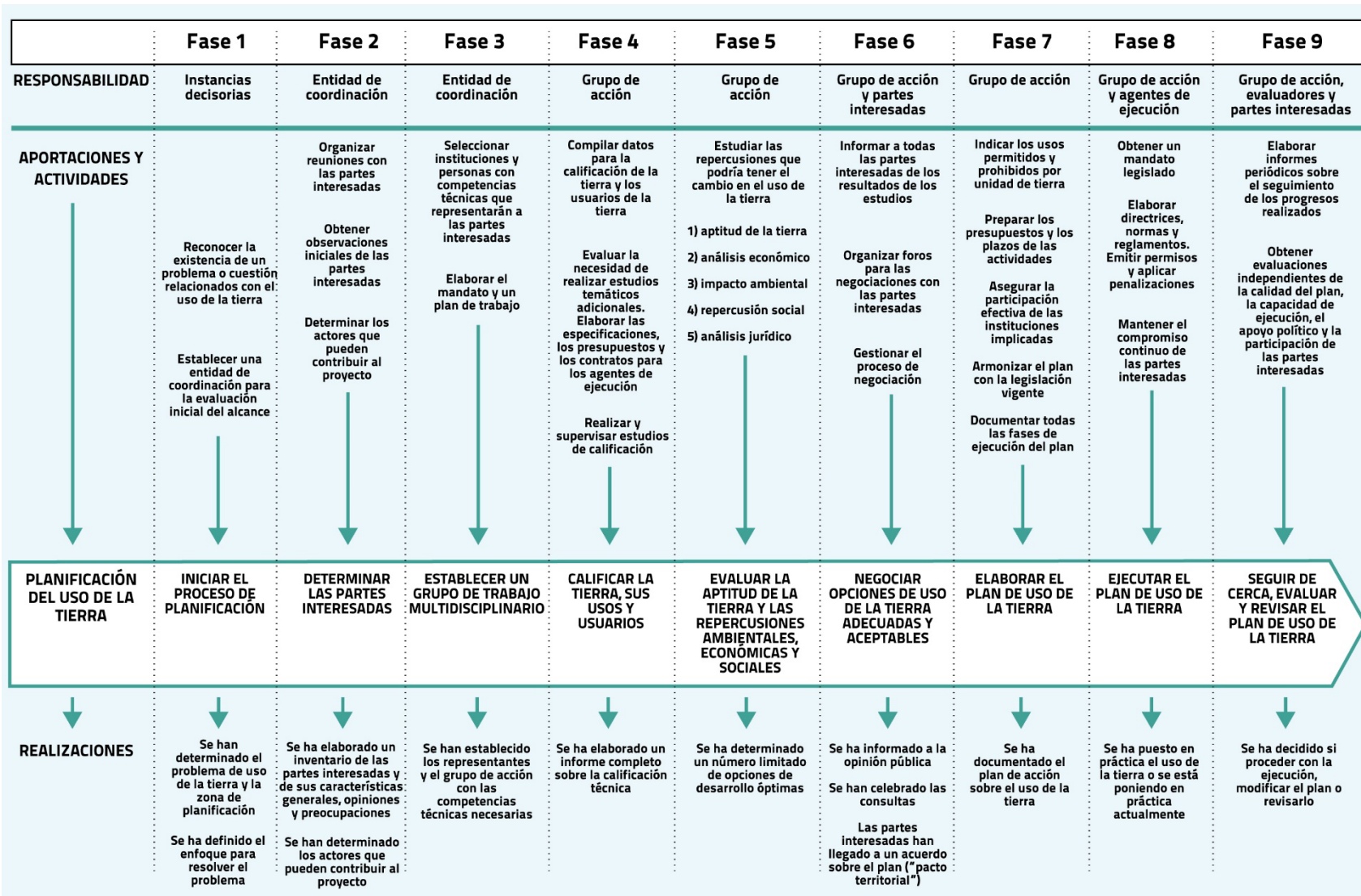
	<ul style="list-style-type: none"> • Se presta particular atención a la calidad de la ejecución, la capacidad de la entidad de planificación, el grado de apoyo político local y la participación de las partes interesadas. • Se revisa el plan si la ejecución no procede según lo previsto, si puede tener efectos negativos para algunas partes interesadas o si las circunstancias han cambiado.
¿Cuáles son los logros previstos?	Decidir si: <ul style="list-style-type: none"> • proceder con la ejecución según lo previsto; • modificar el plan ajustando los plazos o los presupuestos o cambiando los agentes de ejecución; • proponer una revisión del plan de uso de la tierra e informar a las instancias decisorias al respecto.

Recuadro 11. Temas de la Fase 9 que se tratan en la Guía para profesionales

• Tema 9.1: Diferencia entre el seguimiento y la evaluación	Consulte el tema 9.1 de la <i>Guía para profesionales</i> .
• Tema 9.2: Evaluar la conformidad y el rendimiento del plan	Consulte el tema 9.2 de la <i>Guía para profesionales</i> .
• Tema 9.3: Procesos participativos de seguimiento y evaluación	Consulte el tema 9.3 de la <i>Guía para profesionales</i> .
• Tema 9.4: Revisión del plan	Consulte el tema 9.4 de la <i>Guía para profesionales</i> .
Preguntas clave	Consulte el tema 9.5 de la <i>Guía para profesionales</i> .
Actividades esenciales	Consulte el tema 9.6 de la <i>Guía para profesionales</i> .
Resultados	Consulte el tema 9.7 de la <i>Guía para profesionales</i> .
Algunas herramientas útiles	Consulte el tema 9.8 de la <i>Guía para profesionales</i> .
Lista de comprobación	Consulte el tema 9.9 de la <i>Guía para profesionales</i> .

En la Figura 10 se resumen las fases de la planificación integrada del uso de la tierra, incluidas las aportaciones, las realizaciones, las actividades y las responsabilidades. Es importante tener en cuenta que estas fases son iterativas; es posible que sea necesario revisarlas si se decide revisar el plan debido a un cambio de circunstancias o a una mala ejecución.

Figura 10. Resumen de las fases de la planificación integrada del uso de la tierra (aportaciones, realizaciones, actividades y responsabilidades)



Bibliografía

Anh Hoang, T., Nachtergaele, F., Chiozza, F. y Ziadat, F. 2022. *Land suitability for crop production in the future*. Informe técnico de antecedentes sobre *El estado de los recursos de tierras y aguas del mundo para la alimentación y la agricultura* de 2021. Roma, FAO.

<https://doi.org/10.4060/cc0878en>

Banco Mundial. 2023. Desarrollo urbano. En: *Banco Mundial*. Washington, DC.

<https://www.bancomundial.org/es/topic/urbandevelopment/overview>

Biancalani, R. Brown, D., DeWit, P., Clementi, S. y Ljuša, M. 2004. *Participatory land use development in the municipalities of Bosnia and Herzegovina* (Transformación participativa del uso de la tierra en los municipios de Bosnia y Herzegovina). Roma, FAO.

CDB. 2022. *Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal*. Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Montreal (Canadá). 7-19 de diciembre de 2022.

CBD/COP/DEC/15/4.

CLD. 2022. *Report of the Conference of the Parties on its fifteenth session, held in Abidjan, Côte d'Ivoire, from 9 to 20 May 2022* (Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 15.º período de sesiones, celebrado en Abiyán (Côte d'Ivoire), del 9 al 20 de mayo de 2022). *Part two: action taken by the Conference of the Parties at its fifteenth session* (Segunda parte: medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 15.º período de sesiones). Adición. Bonn.

<https://www.unccd.int/sites/default/files/2022-06/cop23add1-advance.pdf>

CLD y FAO. 2020. *Land degradation neutrality in small island developing states* (Neutralización de la degradación de la tierra en pequeños Estados insulares en desarrollo). Bonn, CLD.

Cotula, L. 2021. *Tenure rights and obligations – towards a more holistic approach to land governance* (Derechos y obligaciones de la tenencia. Lograr un enfoque más holístico para la gobernanza de la tierra). Documento jurídico de la FAO n.º 106. Roma, FAO.

<https://doi.org/10.4060/cb5191en>

Crawford, C. L., Estes, L. D., Searchinger, T. D. y Wilcove, D. S. 2021. Consequences of underexplored variation in biodiversity indices used for land-use prioritization (Consecuencias de la variación poco estudiada de los índices de biodiversidad utilizados para establecer un orden de prioridad entre los usos de la tierra). *Ecological Applications*, 31(7): eo2396.

<https://doi.org/10.1002/eap.2396>

Dawson, N. M., Coolsaet, B., Sterling, E. J., Loveridge, R., Gross-Camp, N. D., Wongbusarakum, S., Sangha, K. K. et al. 2021. The role of indigenous peoples and local communities in effective and equitable conservation (El papel de los Pueblos Indígenas y las comunidades locales en la conservación eficaz y equitativa). *Ecology and Society*, 26(3), artículo 19. <https://doi.org/10.5751/ES-12625-260319>

Dubey P. K., Singh, A., Chaurasia, R., Pandey, K. K., Bundela, A. K., Dubey, R. K. y Abhilash P. C. 2021. Planet friendly agriculture: farming for people and the planet (Agricultura respetuosa con el planeta. Cultivar para las personas y el planeta). *Current Research in Environmental Sustainability*, 3(117):100041. <http://dx.doi.org/10.1016/j.crsust.2021.10004>

Erwin, D. 2022. *Urban and peri-urban agriculture case studies: overview, conclusions and recommendations. An annex to urban and peri-urban agriculture – from production to food systems* (Estudios de casos sobre agricultura urbana y periurbana: visión, general, conclusiones y recomendaciones. Un anexo de la agricultura urbana y periurbana: desde la producción hasta los sistemas alimentarios). Roma, FAO y Leuven (Bélgica), Rikolto.

FAO. 1994. *Directrices sobre la planificación del aprovechamiento de la tierra*. Colección FAO: Desarrollo, n.º 1. Roma.

https://books.google.es/books?id=D8OsY6hBX00C&printsec=frontcover&hl=es&source=gbg_ge_suummary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false

- FAO.** 1997. *Negotiating a sustainable future for land* (Negociación para lograr un futuro sostenible para la tierra). Roma.
- FAO.** 2002. *Tenencia de la tierra y desarrollo rural*. FAO Estudios sobre tenencia de la tierra n.º 3. Roma. <https://www.fao.org/4/y4307s/y4307s00.htm>
- FAO.** 2012. *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Roma. <https://www.fao.org/policy-support/tools-and-publications/resources-details/es/c/416990/>
- FAO.** 2013. *Gobernar la tierra en beneficio de las mujeres y los hombres. Una guía técnica para apoyar la gobernanza de la tenencia de la tierra responsable y equitativa en cuanto al género*. Roma.
- FAO.** 2016. *Negotiated territorial development in a multistakeholder participatory resource planning approach. An initial sustainable framework for the Near East region* (Desarrollo territorial negociado en un enfoque de múltiples partes interesadas de planificación participativa de los recursos. Un marco inicial sostenible para la región del Cercano Oriente). Serie de documentos de trabajo de la División de Tierras y Aguas n.º 15. Roma.
- FAO.** 2017. *Land resource planning for sustainable land management* (Planificación de los recursos de tierras para lograr la gestión sostenible de la tierra). Serie de documentos de trabajo de la División de Tierras y Aguas n.º 14. Roma.
- FAO.** 2022. *The State of the World's Land and Water Resources for Food and Agriculture (SOLAW) – systems at breaking point. Main report* (El estado de los recursos de tierras y aguas del mundo para la alimentación y la agricultura. Sistemas al límite. Informe principal). Roma. <https://doi.org/10.4060/cb9910en>
- FAO y PNUMA.** 1999. *El Futuro de Nuestra Tierra. Enfrentando el Desafío. Guías para la Planificación Integrada para el Desarrollo Sostenible de los Recursos de la Tierra*. Roma, FAO y PNUMA.
- Fischer, G., Nachtergaele, F. O., van Velthuisen, H. T., Chiozza, F., Franceschini, G., Henry, M., Muchoney, D. y Tramberend, S.** 2021. *Global Agro-Ecological Zones v4 – model documentation* (Zonas agroecológicas del mundo v4. Documentación sobre el modelo). Roma, FAO. <https://doi.org/10.4060/cb4744en>
- Gagné, S. A., Bryan-Scaggs, K., Boyer, R. H. W. y Xiang, W.** 2020 Conserving biodiversity takes a plan: how planners implement ecological information for biodiversity conservation (La conservación de la biodiversidad se ha de planificar. Cómo los utilizan los planificadores la información ecológica para la conservación de la biodiversidad). *Ambio*, 49(9): 1490–1505. <https://doi.org/10.1007/s13280-019-01281-z>
- Gaston, K., Jackson, S., Nagy, A., Johnson, M. P., Cantú-Salazar, L. y Johnson, M.** 2008 Protected areas in Europe – principle and practice (Zonas protegidas de Europa. Principio y práctica). *Annals of the New York Academy of Sciences*, 1134(1):97–119.
- IPCC.** 2019. Informe especial sobre el cambio climático y la tierra. En: *IPCC*. Ginebra (Suiza), <https://www.ipcc.ch/srccl>
- Lagerkvist, C. J.** 2014. Economic drivers for urban and peri-urban agriculture (Factores económicos que impulsan la agricultura urbana y periurbana). En: *Urban and peri-urban agriculture for food security in low-income countries – challenges and knowledge gaps* (Agricultura urbana y periurbana en favor de la seguridad alimentaria en países de ingresos bajos. Dificultades y falta de conocimientos). Informe de la unidad SLU Global 2014:4. U. Magnusson & K. F. Bergman, eds. Uppsala (Suecia), Universidad de Ciencias Agrícolas de Suecia. <https://www.slu.se/globalassets/ew/org/andra-enh/uadm/global/resources/slu-global-report-2014-4-urban-and-peri-urban-agriculture-for-food-security-webb.pdf>

Metternicht, G. 2018. *Land use and spatial planning: enabling sustainable management of land resources* (Uso de la tierra y planificación espacial. Gestión sostenible de los recursos de tierras). Cham (Suiza), Springer.

Naciones Unidas. 1994. *Convention on Desertification* (Convención sobre desertificación). Programa de información sobre desarrollo sostenible. Nueva York (EE.UU.).

Pingault, N., Licona Manzur, C., Meybeck, A., Gitz, V., Baral, H., Bernoux, M., Crumpler, K., Duchelle, A. E., Drieux, E. y Thomas R. P. 2024. *Land use and the Sharm el-Sheikh joint work on implementation of climate action on agriculture and food security* (Uso de la tierra y labor conjunta de Sharm el-Sheikh sobre la puesta en marcha de la acción por el clima en la agricultura y la seguridad alimentaria). Documento de trabajo n.º 99. Roma, FAO y Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR). <https://doi.org/10.4060/cd0981en>

Rights and Resources y Fundación Gordon y Betty Moore. 2022. Indigenous Peoples and local communities forest tenure pledge (Promesa para garantizar la tenencia forestal de los Pueblos Indígenas y las comunidades locales). *Rights and Resources Annual Report 2021-2022*. Washington, DC, Rights and Resources. <https://2022report.rightsandresources.org/>

Secretaría del CDB. 2020. Quinta edición del informe *Perspectiva Mundial sobre la Diversidad Biológica*. Montreal (Canadá).

Stokes D. L., Hanson, M. F., Oaks, D. D., Straub, J. E. y Ponio, A. V. 2010. Local land-use planning to conserve biodiversity: planners' perspectives on what works (Planificación del uso de la tierra a escala local para conservar la biodiversidad. Perspectivas de los planificadores sobre lo que funciona). *Conservation Biology*, 24(2):450–60. <https://doi.org/10.1111/j.1523-1739.2009.01356.x>

Tarrason, D., Andrian, G. y Groppo, P. 2017. *Toolkit for the application of Green Negotiated Territorial Development (GreeNTD)* (Conjunto de herramientas para la aplicación del enfoque de desarrollo territorial ecológico negociado [GreeNTD]). Serie de documentos de trabajo de la División de Tierras y Aguas n.º 16b. Roma, FAO. <https://openknowledge.fao.org/items/d56f83e1-8b9d-440b-81bc-4d1470f2a488>

Verburg, P., Alexander, P., Evans, T. y Vliet, J. 2022 Beyond land cover change: towards a new generation of land use models (Más allá del cambio de la cobertura del suelo). *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 38:77–85.

Yang, Y., Hobbie, S. E., Hernández, R. R., Fargione, J., Grodsky, S. M., Tilman, D., Yong-Guan Zhu, Y. G. et al. 2020. Restoring abandoned farmland to mitigate climate change on a full Earth (Restauración de tierras agrícolas abandonadas para mitigar los efectos del cambio climático en una Tierra llena). *One Earth*, 3(2): 176–186. <https://doi.org/10.1016/j.oneear.2020.07.019>

Ziadat, F., De Pauw, E., Nachtergaele, F. y Fetsi, T. 2021. A land resources planning toolbox to promote sustainable land management (Conjunto de herramientas de planificación de los recursos de tierras para promover la gestión sostenible de la tierra). *Sustainable Agriculture Research*, 10(1). <https://www.ccsenet.org/journal/index.php/sar/article/view/0/44590>

Ziadat, F., Berkat, O., Ouchna, R., Toumi, M., Fetsi, T., Harari, N., Mekdaschi Studer, R. y Schlingloff, S. 2022. Participatory land resources planning to promote sustainable landscape management in rainfed areas-Morocco (Planificación participativa de los recursos de tierras para promover la gestión sostenible del paisaje en zonas de secano en Marruecos). *Frontiers in Sustainable Food Systems*, 6. <https://doi.org/10.3389/fsufs.2022.848043>