

## Proveendo acceso a la tierra: Retos y soluciones

Envío de la International Land Coalition para el taller preparatorio de  
UNDESA/UNW/ESCAP para CSD17  
28-30 de enero, Bangkok

### Introducción

*Las formas de acceder a la tierra y de utilizarla están cambiando rápidamente en todo el mundo. La creciente demanda de los commodities agrícolas, incluyendo los alimentos, la alimentación y los agro combustibles, así como de servicios ambientales incluyendo el secuestro del carbono y el turismo, están llevando a aumentos considerables y sostenidos en el valor de la tierra.*

*La demanda en aumento por los commodities agrícolas y los recursos naturales a nivel global presenta nuevas oportunidades para los 1.5 billones de minifundistas que cultivan alimentos en menos de 2 hectáreas de tierra, así como para el número – aún mayor – de personas pobres cuya vivienda depende del acceso a recursos de propiedad en común. Sin embargo, la competencia en aumento con actores a nivel global por la tierra también incrementa la vulnerabilidad de las personas pobres para perder el acceso a la tierra que utilizan. A pesar de los esfuerzos para alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio, 115 millones de personas más han estado afectado por hambre desde el 2007, elevando el número de mujeres, hombres, niños y niñas que viven sin una adecuada alimentación a 963 millones. Tres cuartos de la población que padece hambre a nivel mundial vive en zonas rurales. De los hogares rurales, los sin tierra y los hogares dirigidos por mujeres son los más afectados.*

*El acceso seguro a la tierra es crucial para lograr la seguridad alimentaria de 963 millones de personas que actualmente se encuentran en estado de desnutrición. El acceso a la tierra proporciona acceso a nuevos caminos para salir de la pobreza. La tenencia segura reduce el riesgo de perder los derechos sobre la tierra y, por tanto, el debilitamiento de las condiciones de vida de la población y el incremento del nivel de pobreza.*

### Opciones para políticas y medidas prácticas para asegurar el acceso a la tierra y los recursos naturales.

#### 1. Procesos transparentes e inclusivos para el desarrollo de una política de tierras.

La revisión o formulación de políticas nacionales sobre la tierra debe incluir la participación de **todo el espectro de personas que utilizan la tierra**. Aunque el estado tiene la primera responsabilidad para asegurar la tenencia, los procesos que abarquen a todos los grupos de actores involucrados son más proclives a fortalecer el derecho a la tierra de las personas más pobres, a diferencia de aquellos que no recogen sus consultas. Procesos inclusivos también

contribuyen a la formación de consenso y a la voluntad política de las cuales depende la implementación exitosa de políticas sobre tierra. La iniciativa de Burkina Faso de crear una política nacional de tierras constituye un ejemplo de un proceso que ha abarcado a agricultores, pastores, comunidades, gobierno y el sector privado a nivel local, regional y nacional para formular su propia visión sobre la tenencia y acceso a la tierra como base para una política pública sobre tierras.

Se debe brindar asistencia a los grupos pobres y vulnerables para que participen en los procesos de forma incluyente a través de organizaciones de base y organizaciones de la sociedad civil y a través de la **conformación de plataformas y alianzas** para lograr una mayor representatividad de sus intereses. **Las propuestas con enfoques de participación para desarrollar políticas públicas sobre la tierra a nivel local, regional y nacional** pueden asegurar que se cubran las necesidades de los pobres con respecto a la tierra. Las contribuciones positivas que se han logrado a través de plataformas participativas son ampliamente evidentes en los procesos de política nacional y regional.

De forma similar, se debe brindar asistencia a los gobiernos locales **para ayudarles a mejorar su capacidades de trabajar en red** con alianzas locales y para la implementación de políticas sobre el tema de tierras. Las organizaciones internacionales deben apoyar tribunas nacionales que desarrollan capacidades por diálogo entre los interesados.

## 2. Políticas de tierra con enfoque en las personas

Las políticas deben contribuir a los diversos intereses y necesidades de los que utilizan la tierra, con especial atención a aquellos que se encuentran en estado de mayor vulnerabilidad. El Acta de Tierras en Aldeas de Tanzania es un ejemplo de **política de tierras con enfoque en las personas que prioriza los intereses de los grupos más vulnerables** cuyo sustento depende de la tierra. El documento atiende las causas de inseguridad en la tenencia y el acceso desigual a la tierra. Los grupos vulnerables con débiles derechos sobre la tierra o con insuficiente acceso a esta incluyen a mujeres, indígenas, personas que utilizan recursos comunitarios, agricultores arrendatarios, trabajadores del campo y personas afectadas por los conflictos por la tierra.

La Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas, la Convención sobre biodiversidad y la Convención contra la Desertificación de las Naciones Unidas, así como el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconocen la importancia del rol que tienen las comunidades locales en el manejo de la tierra y los recursos naturales. **Estos acuerdos internacionales deben ser ratificados por los gobiernos e implementarse de forma efectiva** para asegurar la tenencia de la tierra y el acceso a los recursos para los más vulnerables. Las nuevas políticas y la legislación basadas en estos convenios deben reconocer la importancia en el manejo comunitario. El éxito del manejo comunitario ha sido demostrado por iniciativas para el Manejo de Recursos Naturales Comunitarios en todo el mundo.

## 3. Igualdad de género en el acceso a la tierra y la tenencia

Las mujeres desempeñan un papel clave como productoras de alimentos, como fiadoras de la seguridad alimentaria de los hogares y como encargadas del cuidado del medio ambiente. Pese a ello, su acceso a la tierra y el control sobre esta es muy limitado. Las mujeres contribuyen con la producción de más del 80% de la producción de alimentos en algunos países, pese a que son propietarias de sólo el 2% de la tierra. Esta distribución no equitativa debe atenderse a través de la construcción de capacidades y la generación de conocimiento en los grupos de mujeres a nivel local y a través del desarrollo de enfoques participativos para influenciar las políticas que aseguren el acceso a la tierra y los recursos naturales, así como al crédito y otros recursos. Es esencial promover la igualdad de género en la formulación e implementación de políticas sobre tierras, así como en una política agraria más amplia. Lo más importante, sin embargo, es que las mujeres deben ser equitativamente representadas en los procesos de toma de decisión. Además, se debe dirigir esfuerzos de capacitación para lograr la participación equitativa de las mujeres en la formulación tanto como en la evaluación de las políticas de reforma agraria a nivel nacional.

Las medidas políticas que fortalecen los derechos de las mujeres sobre la tierra incluyen el registro conjunto de los derechos sobre la tierra tanto del esposo como de la esposa (Etiopía) y el suministro de iniciativas para el acceso a la tierra por parte de mujeres, así como la disminución de los impuestos en los casos en los que la poseedora de la tierra es una mujer (Nepal).

#### 4. Reconocer la diversidad en los sistemas de tenencia

Existe una minoría de personas pobres que, como sustento, tienen títulos de propiedad sobre la tierra. Muchas de las personas que utilizan la tierra dependen de sistemas de tenencia locales que tienden a ser adaptados mejor a los contextos locales que los sistemas de propiedad oficiales basados en los modelos occidentales. Los sistemas de tenencia locales adaptan a la diversidad social, ecológica y económica de los contextos. Usualmente, estos sistemas permiten el reconocimiento de los diversos derechos que se yuxtaponen. **Nuevas políticas agrarias deben de reconocer y proteger la diversidad de los existentes sistemas de tenencia tradicional y informal.** Los sistemas de administración de tierras deben reconocer e integrar estos sistemas consuetudinarios en los sistemas oficiales de manejo de tierras y de planificación de desarrollo. Donde los sistemas de tenencia consuetudinaria son reconocidos, es necesario reforzar la capacidad de las instituciones locales que se encargan de la gestión de la tierra y de los recursos naturales.

En casos donde **los sistemas legales defienden los derechos consuetudinarios**, los que utilizan la tierra a nivel local están empoderados para mantener el acceso a la tierra y afrontar la competencia de actores más poderosos. Por ejemplo, la Ley 70 de Colombia proporciona la titulación comunal de las propiedades que tradicionalmente han pertenecido a las comunidades afro caribeñas, dándoles la posibilidad a estas de defender sus derechos frente a la extracción ilegal de recursos y el tráfico de drogas que ha causado un gran número de desplazados. El Acta de la Tierra de Uganda de 1998, por ejemplo, otorga reconocimiento legal a nivel nacional de los derechos locales y consuetudinarios, incluyendo regímenes de propiedad comunal.

## 5. Redistribución de la tierra para ampliar el acceso para aquéllos que carecen de tierra

Las reformas redistributivas son una herramienta importante, particularmente en los países donde ha habido tendencia a políticas inequitativas en la distribución de la tierra en el pasado. Países con una historia colonial como Sudáfrica y Namibia muestran no sólo los retos que implica la redistribución de la tierra, sino también la importancia y la posibilidad de lograr una distribución más equitativa de la tierra como una estrategia esencial para reparar antiguas inequidades e incrementar la estabilidad política, social y económica. En las Filipinas, el Programa de Reforma Agraria Inclusiva ha redistribuido aproximadamente 7 millones de hectáreas de tierra para agricultura y silvicultura para 4.2 millones de personas sin tierra y trabajadores del campo de más de 18 años.

Una clara lección de los programas de redistribución de tierra es que la redistribución debe estar acompañada de servicios que apoyen la agricultura y los sistemas de crédito si los beneficiarios van a trabajar la tierra de forma productiva y conservar los derechos que han ganado.

## 6. Sistemas innovadores y accesibles para el reconocimiento de los derechos de la tierra.

Para apoyar a las personas pobres, los sistemas para el reconocimiento de derechos sobre la tierra (incluyendo sistemas para la demarcación y registro de tierra y para la resolución de conflictos), deben ser conocidos, asequibles y accesibles. Los títulos de propiedad privados de la tierra basados en el registro catastral tradicional proporcionen tenencia segura, pero son demasiado caros por la mayoría de personas en estado de pobreza. Alternativas innovadoras de bajo costo frente a la obtención de títulos privados han utilizado tecnología GIS y/o imágenes Landsat para definir los límites, abaratando los costos de documentación para regularizar los derechos. Madagascar ha disminuido el costo del registro de tierras de un promedio de \$ 507 a \$8 por parcela debido a la introducción de forma descentralizada de la certificación de la tenencia de la tierra.

**Los sistemas legales para defender los derechos** suelen ser costoso, lentos y de difícil acceso para las personas pobres. Se deben desarrollar **opciones locales y de bajo costo** que permitan a las personas más vulnerables defender sus derechos a la tierra. Los gobiernos y las organizaciones locales también pueden mejorar el acceso equitativo de personas pobres al sistema judicial a través de servicios legales gratuitos o por medio de la capacitación de líderes locales como paralegales. Además, los gobiernos pueden reconocer sistemas tradicionales para la resolución de conflictos.

## 7. El desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación de las políticas agrarias

Sistemas de monitoreo y evaluación son necesarios para asesorar los impactos de leyes y políticas agrarias. Tales sistemas deben incluir todos los grupos interesados, especialmente los ONGs y gobiernos.



## Una nueva ola de adquisición de la tierra a gran escala y un incremento en la presión comercial sobre al tierra

La tendencia en el incremento del consumo de alimentos, la mayor demanda de agrocombustibles, el incremento en los precios de los *commodities*, así como los mecanismos del comercio del carbono como el REDD (Reducción de Emisiones de carbono causadas por la Deforestación y la Degradación de los Bosques) han incrementado notablemente los intereses globales sobre la tierra para la producción agraria y el secuestro del carbón. En el 2008 se vio un incremento marcado en la frecuencia de adquisiciones de gran escala y los arrendamientos de tierra por largos períodos en África, Asia y América Latina por parte de compañías con base en el norte y en países que importan alimentos en el Golfo y el este de Asia.

La inversión comercial que aliena la tierra de los que la utilizan localmente puede incrementar el despojo de tierra y la desigualdad, provocar conflicto y afianzar la pobreza. Sin embargo, inversiones de carácter inclusivo que reconocen los derechos sobre la tierra de los que la utilizan localmente pueden dar lugar a asociaciones exitosas. Para evitar poner en riesgo el sustento de los que utilizan a nivel local la tierra y para incrementar su habilidad para beneficiarse de los valores en incremento de la tierra, las siguientes medidas son necesarias:

1. Las agencias multilaterales deben desarrollar códigos de conducta para las adquisiciones de la tierra de gran escala que coloquen los derechos de los usuarios locales de la tierra al centro de procesos de negociación que los apoyen a equitativamente obtener beneficios por los cambios en el uso de la tierra. Un código de conducta debería minimizar el impacto social y ecológico de las grandes obtenciones de tierra al incluir a los grupos vulnerables en los diálogos políticos.
2. Los mecanismos del comercio del carbono como el REDD deben reconocer los derechos de usuarios locales de la tierra a controlar y a beneficiar del comercio de carbono secuestrado por medio de los recursos naturales que ellos utilizan, sea por derecho formal o consuetudinario.
3. Se deben desarrollar **guías para el establecimiento de asociaciones equitativas entre comunidades y inversionistas** para promover el beneficio mutuo de los grandes inversionistas, los campesinos minifundistas y los pequeños empresarios. Esto aumentará la productividad y generará mayores ingresos sin amenazar el sustento de las personas pobres y vulnerables. El sentido común debe asegurar que las inversiones del sector privado sean económicamente, socialmente y ecológicamente sostenibles, generando una rentabilidad justa para el inversionista privado y desarrollo de beneficios para las comunidades de productores, trabajadores agrícola y consumidores.
4. Las organizaciones internacionales deben apoyar a las instituciones locales a estudiar los efectos de inversiones comerciales, y deben apoyar esfuerzos de capacitación que ayuden organizaciones a negociar con inversionistas para proteger sus intereses.