



**Análisis de las Políticas de Tierras
de Agencias para el Desarrollo Internacional
Seleccionadas:**

**Documento de trabajo de la
Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra**

Enero 2006

**Via del Serafico 107 - 00142 Roma, Italia
www.landcoalition.org**

Análisis de las Políticas de Tierras de Agencias para el Desarrollo Internacional Seleccionadas:

Documento de trabajo de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra ¹

Antecedentes

Una actividad central de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra es crear y apoyar espacios para el diálogo entre múltiples partes interesadas dentro de los distintos países, regiones y a nivel mundial a fin de que las políticas públicas que afectan el acceso a la tierra se emprendan con la plena participación de los que serán afectados. Como parte del proceso de empoderamiento, la Coalición promueve y apoya procesos para intercambiar información, realizar análisis y apoyar el intercambio de conocimiento de manera que los debates sobre política, las negociaciones y la preparación relacionada de las leyes, reglamentos y planes de acción se basen en que todas las partes tengan acceso a la misma información. Las Agencias para el Desarrollo Internacional pueden tener un efecto considerable sobre los convenios mundiales, los procesos regionales y los marcos nacionales que afectan la tierra. Desde esta perspectiva, es útil hacer que las políticas de las agencias para el desarrollo internacional sean mejor conocidas. Esto promueve no sólo un diálogo más útil sino que también ayuda a todas las partes a aprender unas de otras.

Este es un documento de trabajo. La meta continua de la Coalición es ampliar el número de agencias cubiertas por el documento de trabajo y profundizar el análisis de las agencias involucradas. Además, el objetivo de largo plazo será, en colaboración con otros, monitorear la ejecución de estas políticas e impulsar cambios hacia políticas de tierras donde existen indicaciones y evidencias a nivel de campo y basadas en la comunidad de que las políticas necesitan un cambio.

A. Introducción

Este documento de discusión presenta un panorama general de cómo las agencias para el desarrollo internacional tratan los temas relacionados con la tierra, y sus vínculos con prioridades clave del desarrollo tales como la reducción de la pobreza y la sostenibilidad ambiental en sus documentos de política institucional. Pretende identificar cómo las agencias entienden y conceptualizan estos asuntos, a fin de comprender mejor los fundamentos analíticos de sus enfoques para involucrar la reforma de las políticas de tierras, y permitir la comparación donde estos enfoques varíen.

¹ Este documento fue preparado por la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (“la Coalición”) en conjunto con la Iniciativa de Acción Colectiva sobre los Derechos de Propiedad (CAPRI por sus siglas en inglés) y la Iniciativa de Tierras Secas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), para ser discutido en el taller de expertos sobre Tenencia de la Tierra para el Desarrollo de las Tierras Secas celebrado en Nairobi, Kenia del 28 de febrero al 2 de marzo de 2005. Fue posteriormente revisado y ampliado para ser discutido en el taller “La tierra y los derechos de propiedad para el desarrollo africano”, celebrado en Nairobi del 31 de octubre al 3 de noviembre de 2005.

Los documentos revisados incluyen 12 documentos de política específicos a la tenencia de la tierra y la reforma de la política de tierras:

Institución	Título del documento	Fecha
Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI)	<i>Importance of Urban and Rural Land Policy for Poverty Reduction</i> /Importancia de la Política de Tierras Urbanas y Rurales para la Pobreza (documento de discusión en borrador, no la política de ACDI)	2003
Ministerio Británico para el Desarrollo (DFID)	<i>Land Policy Consultation Document</i> / Documento de Consulta sobre Política de Tierras (versión borrador)	2002
Unión Europea (UE)	<i>Land Policy Guidelines</i> /Directrices sobre Política de Tierras	2004
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)	<i>Access to Land, Food Security and Poverty Alleviation: FAO's Interventions During the Past Decade</i> / Acceso a la Tierra, la Seguridad Alimentaria y el Alivio de la Pobreza: Intervenciones de la FAO durante la Década Pasada	2005
GTZ	<i>Land Tenure in Development Cooperation</i> / La Tenencia de la Tierra en la Cooperación al Desarrollo (resumen ejecutivo)	1998
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)	<i>Guidelines for the Incorporation of Land Tenure Issues into IFAD-Supported Operations – East and Southern Africa division</i> / Directrices para la Incorporación de Asuntos de Tenencia de la Tierra a Operaciones Apoyadas por el FIDA – División de África Oriental y del Sur	2004
Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (la Coalición)	<i>Towards a Common Platform on Access to Land</i> / Hacia una Plataforma Común sobre el Acceso a la Tierra	2002
<i>Ministere des Affaires Etrangères – Direction de la Coopération Technique</i> (DCGID)	<i>Land Tenure Issues in West African Rural Development</i> / Asuntos de Tenencia de la Tierra en el Desarrollo Rural de África Occidental	2000
Comisión Económica de las Naciones Unidas para África (UNECA)	<i>Land Tenure Systems and Sustainable Development in Southern Africa</i> / Sistemas de Tenencia de la Tierra y el Desarrollo Sostenible en África del Sur	2003
Comisión Económica de las Naciones Unidas para UE ropa (UNECE)	<i>Social and Economic Benefits of Good Land Administration</i> – Beneficios Sociales y Económicas de una Buena Administración de Tierras	2005
Programa de las Naciones Unidas para Asentamientos Humanos (UN-HABITAT)	<i>Urban Land for All</i> / Tierra Urbana para Todos	2004
Banco Mundial	<i>Land Policies for Growth and Poverty Reduction</i> - Políticas de Tierra para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza (resumen ejecutivo)	2002

La mayoría de estos documentos son documentos de exposición de problemas, informes de investigaciones o documentos de posición informal, en lugar de políticas institucionales formales (el documento de la UE es la excepción más prominente). Sin embargo, estos documentos generalmente fueron preparados como parte de procesos patrocinados por las agencias para evaluar la importancia de la tierra dentro de la política de desarrollo y articular prioridades e inquietudes institucionales clave. En forma colectiva, reflejan acontecimientos actuales sobre cómo las agencias internacionales están llegando a comprender los asuntos relacionados con la tierra, si no siempre sus políticas formales.

En el caso de varias otras agencias que no han emitido documentos específicos sobre la tierra, este documento considera el tratamiento de la tierra dentro de otras políticas pertinentes, tales como aquéllas sobre desarrollo rural, desarrollo agrícola o manejo de los recursos naturales.

Institución	Título del documento	Fecha de publicación
Agencia de Cooperación Australiana (AusAID)	<i>Income Generation for the Rural Poor: AusAID's Rural Development Strategy / La Generación de Ingresos para los Pobres de las Zonas Rurales: Estrategia de Desarrollo Rural de AusAID</i>	2000
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	<i>Rural Poverty Reduction Strategy Paper Strategy for Agricultural Development in Latin America and the Caribbean / Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza Rural: Estrategia para el Desarrollo Agrícola en América Latina y el Caribe</i>	1998 1999
Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI)	<i>Rural Development Position Paper Improving Income Among the Rural Poor / Documento de Posición sobre el Desarrollo Rural: Mejorando el Ingreso entre los Pobres de las Áreas Rurales</i>	1999 2004
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	<i>Attacking Poverty while Improving the Environment (Poverty and Environment Initiative) / Atacando la Pobreza mejorando a la Vez el Medio Ambiente (Iniciativa para la Pobreza y el Medio Ambiente)</i>	1999
Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)	<i>Nature, Wealth and Power: Emerging Practice for Revitalizing Rural Africa / La Naturaleza, la Riqueza y el Poder: Práctica Emergente para Revitalizar el África Rural</i>	2002

Al considerar la relación potencial de estos documentos de políticas con los programas reales y las actividades, deben tenerse en mente algunos asuntos:

1. Además de estos documentos sobre política de tierras, muchas agencias tienen otras políticas institucionales relacionadas con la agricultura, el desarrollo rural o el manejo de los recursos naturales, en las cuales la tierra con frecuencia ocupa un lugar prominente. Este documento de discusión las considera sólo en los casos donde no existe política de tierras para la agencia dada. Las políticas de la agencias sobre pueblos indígenas, reasentamiento involuntario y género deben

también considerarse como importantes fuentes de guía institucional sobre la tierra y el desarrollo.

2. Las políticas bilaterales y multilaterales sobre el comercio y la inversión también pueden tener un efecto significativo sobre el uso y ordenación de la tierra, al igual que las políticas de instituciones cuasi-gubernamentales tales como las agencias de crédito para la exportación. Si bien las agencias de desarrollo no son necesariamente las fuentes de estas políticas, las lecciones de cómo la política de tierras puede reducir la pobreza y lograr otras metas de desarrollo clave deben aplicarse a estas políticas de nivel macro.
3. Quizás lo más importante es que lo que está escrito en estos documentos de política no es necesariamente lo que las agencias de desarrollo practican en el campo.² Es necesario que haya un ojo crítico de los lectores para identificar si y cómo las acciones de los niveles local y nacional reflejan el entendimiento mostrado en estos documentos, y si los documentos reflejan un entendimiento adecuado de las condiciones y necesidades reales enfrentados por los hombres y mujeres pobres, las organizaciones que los representan, y sus gobiernos. La comparación de los documentos de posición de las agencias de desarrollo con estudios y documentos de política emitidos por organizaciones de la sociedad civil puede contribuir a esta lectura crítica.

Con esto en mente, las metas de este documento de discusión son: (1) informar la discusión y el debate sobre la reforma de la política de tierras que se está dando a nivel mundial; (2) considerar cómo las agencias internacionales pueden satisfacer las necesidades reales de los hombres y mujeres pobres que recurren a la tierra y los recursos naturales para sus medios de vida; y (3) servir como una base para considerar otros esfuerzos regionales o internacionales para ocuparse de los retos que surjan a la política de tierras.

B. Análisis de consideraciones de política clave

Este documento considera el tratamiento por parte de las agencias internacionales a doce conjuntos de asuntos: (1) el rango de herramientas para la reforma de la política de tierras, (2) la formalidad y la seguridad de la tenencia, (3) la tenencia comunal y sistemas de propiedad colectiva, (4) el acceso seguro de la mujer a la tierra, (5) la titulación de tierras y la administración de tierras, (6) los mercados de tierras (ventas y de alquiler), (7) la tierra, las economías del pequeño propietario y el comercio agrícola, (8) la tierra y los conflictos, (9) la sostenibilidad ambiental (10) la tierra, la cultura y los pueblos indígenas, (11) la participación, la democracia y la gobernabilidad y (12) la tierra y los derechos humanos.

Estos asuntos se identificaron tanto por su pertinencia a los debates actuales de política sobre la relación entre la política de tierras y la reducción de la pobreza al desarrollo sostenible, y también en gran parte para captar el rango de asuntos discutidos en los documentos de agencias internacionales.

1. *Reforma de la política de tierras.* Para casi todas las agencias, la redistribución de los derechos y/o el acceso a la tierra es un componente clave de la reforma de la tenencia de la tierra. Al discutir esta reforma más ampliamente, sin

² En el caso de las Directrices de la UE, el principal documento de política va acompañado por directrices operativas que buscan cómo ocuparse de este asunto ofreciendo un marco para la implementación en los niveles nacional y local.

embargo, se identifica una variedad de herramientas de política (ver cuadro de texto p. 4), incluyendo pero no limitándose a la redistribución.

Este conjunto de enfoques de política va desde los dirigidos a lograr la igualdad en la distribución a la tierra o acceso reales (p.ej., redistribución de tierras estatales y/o privadas, co-manejo), hasta la igualdad en oportunidades para acceder a la tierra (p. ej., techos a la tenencia de la tierra, compras subsidiadas), hasta el mejoramiento de la eficiencia económica (transacciones basadas en el mercado, titulación y registro). Algunas herramientas de política tratan de lograr más de una de estas metas, p. ej. Los Impuestos a la tierra y los arrendamientos de largo plazo podrían proporcionar tanto ganancias en la eficiencia como, dependiendo del contexto, aumentar la oportunidad de derechos seguros a la tierra – aunque no necesariamente a la propiedad – por parte de hombre y mujeres pobres.

En algunos documentos de política (DGCID, UE, la Coalición), el concepto de reforma de la tenencia tierra también se refiere más ampliamente a cambios en los procesos de política y las relaciones de poder, basados en el entendimiento de que estos desempeñan un papel clave para determinar qué derechos relacionados a la tierra son reconocidos en la práctica. Las agencias que reconocen el funcionamiento de una dinámica de poder injusta para determinar la distribución y el acceso a la tierra también tienden a discutir en mayor profundidad herramientas de política dirigidas a aumentar la equidad.

También se ve como un componente clave de la reforma agraria la necesidad de fortalecer las instituciones relacionadas con la tierra, incluyendo pero no limitándose a las responsables de la ordenación de la tierra. El documento de UNECA, por ejemplo, se refiere a esto como mejorar “el procesamiento de los derechos”. La capacidad de ejecución, la transparencia y el acceso a la información y las medidas para reducir la corrupción se discuten más frecuentemente en relación con el apoyo institucional. Expresado de una forma más directa en el documento del Banco Mundial, si estas inquietudes no son abordadas en forma adecuada, las reformas de política no pueden alcanzar sus metas.

Existe un fuerte consenso entre las instituciones estudiadas de que los servicios de apoyo, p. ej. El acceso al crédito y servicios financieros, el acceso a los mercados, infraestructura, etc., deben también acompañar los esfuerzos de la reforma agraria a fin de que los hogares pobres se beneficien. El documento de UN-HABITAT señala que los hombres y mujeres pobres podrían ser excluidos de los servicios públicos básicos, si su provisión es vinculada a la comprobación de propiedad de la tierra o de la propiedad reconocida por el estado.

Herramientas de política para la reforma de la tenencia de la tierra identificadas en documentos de agencias internacionales:

- Redistribución de las tierras estatales
- Co-manejo de las tierras estatales con las comunidades
- Manejo comunitario directo de la propiedad colectiva o tierras comunales
- Expropiación e indemnización para la redistribución de las tierras privadas
- Reforma agraria negociada (focalizando áreas de tierra específicas) entre el estado, comunidades/organizaciones populares e intereses privados
- Estudio de asentamientos extra-legales y “moratorias de tierras” o reconocimiento estatal de los reclamos de tierras informales
- Techos a la tenencia de la tierra
- Impuestos a la tierra
- Transacciones de tierras basadas en el mercado o efectivo
- Subsidios a los pobres para que la tierra sea comprada a menos del valor del mercado
- Arrendamientos de tierra de largo plazo
- Titulación y registro de tierras
- Armonización de leyes y reglamentos
- Aumento de la capacidad de ejecución de las agencias estatales y de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)
- Alfabetización agraria
- Crédito rural y servicios de apoyo agrícola
- Mecanismos para prevenir y solucionar conflictos sobre la tierra
- Provisión de servicios básicos basados en la habilidad de pago, no en la comprobación de los derechos de propiedad

Sólo el BID llama en forma explícita a la transición de los sin tierra o pequeños propietarios menos viables a dejar la agricultura, en lugar de ofrecer un enfoque basado en la tierra para ocuparse de la pobreza rural.

2. *Formalidad y seguridad de la tenencia.* Existen distintas interpretaciones de qué define “seguridad” de la tenencia de la tierra:

- El borrador de ACDI, por ejemplo, señala que implica la protección al traslado involuntario de la tierra de uno. Esto también es enfatizado en el documento de UN-HABITAT, que se enfoca en la protección ante el desalojo.
- Para la GTZ, se deriva de la certidumbre sobre las leyes y la participación significativa en un sistema de tenencia de la tierra.
- El FIDA enfatiza la probabilidad— tanto real como percibida— de que los hombres y mujeres pobres pueden controlar y manejar la tierra, usar y disponer de sus productos, e involucrarse en transacciones.
- El documento del Banco Mundial identifica la seguridad en la tenencia con características clave de derechos de propiedad, p. ej. la clara demarcación y duración de los derechos, la transferabilidad y el cumplimiento.
- En el documento de UNECE, la seguridad en la tenencia es principalmente una base para las transacciones de tierras, y debe promover la confianza interna entre las personas, las empresas comerciales y el gobierno.

En este contexto, si bien casi todas las agencias reconocen que los sistemas habituales de tenencia pueden proporcionar beneficios y ser vistos como legítimos por las personas que viven dentro de dichos sistemas, asumen distintas opiniones sobre la política hacia la tenencia habitual y la establecida por la ley cuando ambas existen una junto a la otra. Algunas agencias entienden que la tenencia habitual permite gran parte de lo que permite la tenencia establecida por la ley, incluyendo protección para los derechos de acceso y del usuario, y transacciones (limitadas) (DFID, UE). Cuando hay necesidad de conciliar distintos sistemas, esto podría hacerse ya sea a través del sistema legal, o a través de enfoques extra-legales tales como la negociación estado-comunidad. El FIDA señala que los sistemas de tenencia habituales y los establecidos por la ley están relacionados y podrían co-existir a través de formas de pluralismo legal; como tales estas formas plurales, y sus impactos sobre las estrategias de medios de vida de los hombres pobres y las realidades de la mujer, deben ser tomadas en cuenta.

Si bien los documentos de las agencias señalaron los retos que enfrentan los sistemas habituales – tal como la necesidad de asegurar que las mujeres y las minorías no sean marginadas, y que la “governabilidad” esté en marcha tal como la practican los líderes locales o las instituciones locales - las instituciones de gobierno responsables de la tenencia establecida por la ley también enfrentan retos similares. Unas pocas agencias identifican los beneficios económicos, p. ej. el acceso al crédito, que los sistemas habituales todavía no han podido proporcionar (la Coalición, el Banco Mundial). Sin embargo, en términos prácticos no es cierto que un giro hacia títulos u otras formas de tenencia establecidas por la ley por sí mismos puedan proporcionar estos beneficios (UE, la Coalición). Además, estos beneficios quizás no sean disfrutados equitativamente; el documento de UN-HABITAT señala que la propiedad privada tiende a poner a la tierra en su uso más eficiente, pero al costo de excluir a los pobres.

Las directrices del FIDA observan que la tenencia habitual es flexible y que es modificada continuamente. Esta flexibilidad podrá o no podrá beneficiar a los hombres y mujeres pobres: los sistemas habituales no siempre responden a nuevos retos, tales como la situación de población sin acceso a la tierra creada por la crisis del VIH/SIDA en partes de África. Además, varias agencias señalan que la tenencia habitual es específica al lugar y a la cultura, y que su carácter local influirá sobre cómo y si puede adaptarse o ser adaptada (PNUD, USAID). El BID es la única agencia que se refiere solamente a los marcos legales como la fuente de la seguridad en la tenencia.

3. *Tenencia comunal y sistemas de propiedad colectiva.* Hay algún acuerdo de que el acceso a los recursos de la propiedad colectiva es un asunto clave para los hogares pobres, debido a que recurren más a estos recursos para sus medios de vida (ACDI, UE, FAO, FIDA, la Coalición). El manejo de la propiedad colectiva también está vinculado con temas de conservación ambiental (ASDI, USAID).

Las directrices de la UE consideran que la propiedad colectiva permite eficiencia, al mismo tiempo equilibrando otras prioridades tales como el acceso equitativo a los recursos y la protección del medio ambiente, y señala que las tierras de pastoreo semi-áridas pueden ser manejadas de manera eficiente como propiedad colectiva. El Banco Mundial, por otro lado, identifica una tendencia de la propiedad colectiva hacia los derechos individuales, debido a los beneficios individuales que podrían ser creados a través del desarrollo económico.

Varios documentos se refieren al potencial de apoyar la tenencia comunal mediante el fortalecimiento de instituciones basadas en la comunidad que puedan tomar decisiones sobre la tierra y los recursos naturales. Esto se ve como una forma de asegurar que los derechos a la tierra de todos los miembros de la comunidad estén protegidos, y que haya mecanismos para solucionar las controversias imparcialmente (DFID, ASDI, PNUD, UNECA, UN-HABITAT, USAID).

Si bien la tenencia comunal y la propiedad colectiva son dos conceptos distintos, se superponen y las agencias generalmente los discuten en estrecha conexión, así como también en conexión con los sistemas de tenencia habitual y los asuntos de la seguridad de la tenencia. La idea de “manojos de derechos” o la existencia de múltiples tipos de derechos, compartidos por más de una persona o institución, es reflejada por las directrices del FIDA y UN-HABITAT, que señalan que es raro que una sola persona, grupo o institución tengan todos los derechos asociados con un pedazo dado de tierra en algún momento dado.

4. *Acceso seguro de la mujer a la tierra.* La mayoría de las agencias reconoce el acceso de la mujer a la tierra como importante tanto para asegurar la igualdad de los derechos básicos y para reducir la pobreza y asegurar la seguridad alimentaria del hogar (AusAID, UE, FIDA, la Coalición, ASDI, UNECA, UN-HABITAT, BM). Tal como se señala en el documento de UNECA, los derechos de la mujer a la tierra están limitados incluso cuando ellas realizan la gran mayoría del trabajo agrícola. Las mujeres y las familias encabezadas por mujeres también se ven como particularmente vulnerables a los cambios económicos estructurales (ACDI, la Coalición) y conflictos violentos (FAO).

Se reconoce que si bien los derechos de la mujer a la tierra están ahora mejor protegidos por las leyes nacionales, la discriminación contra la mujer proviene tanto del estado (p. ej. a través de los procesos administrativos) como de los sistemas habituales, en particular con respecto a la herencia y la tenencia conjunta para las parejas casadas (ACDI, DFID, UE, FAO, UNECA, BM). Esto hace todavía más crítico analizar si la mujer disfruta de iguales derechos a la tierra, a la propiedad y a los recursos naturales en la práctica, en lugar de sólo en la ley reglamentada (UN-HABITAT). Este tema es aún más crucial en las regiones que enfrentan una epidemia de VIH/SIDA (DFID, FIDA, FAO, UNECA, BM). La mujer también carece de acceso equitativo a los servicios de apoyo, lo que en parte podría relacionarse con su falta de acceso a la tierra (UE, UNECA).

5. *Titulación de tierras y administración de tierras.* Muchas agencias identifican el reto de aprovechar los derechos existentes, a menudo de naturaleza habitual, al desarrollar iniciativas de titulación y administración de tierras (ACDI, DFID, UE). La UE, en particular, percibe la titulación como algo ni necesario ni suficiente para asegurar los derechos a la tierra o aumentar la productividad económica; UN-HABITAT también señala que, en la práctica, los títulos no han aumentado necesariamente el acceso al crédito o evitado el crecimiento de nuevos asentamientos informales.

El documento del DFID concluye que, en África, los títulos individuales no han captado el rango de múltiples usos de la tierra que son fundamentales para los medios de vida; UN-HABITAT también señala que la titulación podría discriminar (si bien en forma no intencional) contra otras formas de tenencia que pueden ser más apropiadas para los usuarios de la tierra. La FAO sugiere que las iniciativas de titulación y registro diseñadas deficientemente en el pasado resultaron en que

grupos vulnerables perdieran los derechos que disfrutaban, de tal forma que debe darse mayor atención a los intereses de los pobres, especialmente de las mujeres y los pueblos indígenas.

Algunas otras agencias expresan que los programas de titulación deben desarrollarse a partir de una necesidad real – más probablemente presente donde la densidad poblacional es alta y las transacciones de tierras van en aumento. Para el BID, la titulación es crítica para aumentar la producción y el ingreso entre los pequeños propietarios pobres. La FAO comenta que los sistemas tributarios fortalecidos sobre la propiedad rural pueden proporcionar una fuente de ingresos para los gobiernos rurales en las áreas rurales, y fomentar las propiedades de tierras no productivas y especulativas.

Muchas agencias identifican numerosos retos para la ejecución: el acceso a la información y la asesoría legal, el costo de los servicios, la capacidad de solución de conflictos, y la accesibilidad por parte de las mujeres y los hogares rurales, e identifican inquietudes estratégicas sobre cómo la administración de tierras puede organizarse específicamente para beneficiar a los hogares pobres (ACDI, DFID, UE, GTZ, FIDA, la Coalición, UNECE, UN-HABITAT, USAID, BM). El FIDA además señala que la administración de tierras incluye un rango de instituciones involucradas en “administrar” la tierra, no sólo órganos administrativos del estado, sino también oficinas judiciales, entidades privadas (p. ej. topógrafos), e instituciones locales y habituales.

6. *Mercados de tierras (Ventas y Arriendo)*. Existe consenso de que los mercados de ventas no intermediados no ayudan a los hogares pobres y sin tierra a acceder a la tierra (ACDI, DFID, UE, GTZ, la Coalición, BM). Cuando ellos no poseen derechos de transferencia a la tierra que usan, los hombres y mujeres pobres son vulnerables a los cambios en el valor de la tierra o a factores externos (mercados, ambientes políticos, etc.) que influyen sobre las transferencias de tierras (FIDA). La creciente productividad de las tierras en barbecho también es una inquietud (FAO).

Los hogares pobres enfrentan numerosos obstáculos a la participación en mercados de ventas, incluyendo el acceso a la información, falta de poder de mercado y acceso al crédito. Estos reducen tanto la equidad como la eficiencia de los mercados de ventas. Podría haber potencial para que se desarrolle la especulación sobre la tierra donde las transacciones de tierras son recientemente introducidas (DGCID).

Algunas agencias también señalan, sin embargo, que la ausencia de mercados formales también puede dañar a los hogares sin tierras. Los mercados informales a menudo están segmentados – p. ej. los ricos enfrentan distintas oportunidades y condiciones de mercado que los pobres, y sesgados contra los productores pobres y de pequeña escala (BID). La intervención del gobierno en los mercados de ventas debe tomarse con precaución, debido a las potenciales distorsiones de precios y otras consecuencias no intencionadas (GTZ, BID, BM).

UNECE mantiene que los mercados de tierra en desarrollo, p. ej. a través del registro obligatorio, pueden ayudar a fomentar el desarrollo de economías de mercado a través de sus sectores financieros- bancos e instituciones de crédito pueden asegurar sus fondos, mediante el registro, de la tierra y activos de propiedades de los propietarios y negocios privados.

Se considera que los mercados de arrendamiento tienen tanto una mayor factibilidad política como más potencial para beneficiar a las familias pobres y sin tierra, si pueden negociarse arrendamientos de largo plazo (UE, BM). Otras intervenciones potenciales son: el crédito subsidiado para la compra de tierras, impuestos sobre la tierra, proporcionar información de mercado y aumentar la transparencia de las instituciones de mercado, y ayudar a los pobres a comprender sus derechos legales (ACDI, UE, GTZ, BM). En los arreglos de arrendamiento, es necesario equilibrar los intereses tanto del arrendatario como del propietario, de modo que la equidad respalde los contratos de arrendamiento (FAO).

7. *La tierra, las economías de pequeños productores y el comercio agrícola.* Se ofrecen distintas perspectivas sobre las conexiones entre la tierra y el comercio, y su impacto sobre los hogares pobres. El análisis del Banco Mundial propone una meta de aumentar la participación de los hogares pobres en el comercio agrícola, con el supuesto de que esto les permitiría beneficiarse del crecimiento asociado con el aumento del comercio. Así, los ambientes de política deberían fomentar el aumento de la productividad agrícola, tratando a la vez de mejorar el bienestar de los pequeños propietarios. El BID sugiere que apoyar a los pequeños propietarios, y estirar las reformas liberales a través del tiempo, puede ayudar a facilitar su transición.

Otras agencias perciben que afectar este equilibrio es problemático en la práctica. En muchos contextos agrarios, el ingreso de los hogares está estrechamente vinculado con el tamaño de la propiedad de la tierra y por tanto los pequeños propietarios ya se enfrentan a sesgos estructurales adversos. Las reformas para fortalecer la posición los países con respecto al comercio agrícola internacional podría debilitar aún más la posición de los productores de pequeña escala (ACDI, UE, FAO, GTZ). Los pequeños propietarios más pobres corren mayor riesgo ante las fluctuaciones del mercado, en particular en los mercados de exportación para cultivos comerciales, de manera que la conversión del uso de la tierra en respuesta a la demanda del mercado podría incluso aumentar su inseguridad alimentaria (PNUD).

El análisis de ASDI sobre enfoques de generación de ingreso rural señala que ni la agricultura de pequeños productores ni el ingreso fuera de la finca *por sí mismos* es una solución de largo plazo viable para la reducción de la pobreza rural. Este sugiere que generar oportunidades de empleo rural en sectores no agrícolas no puede reemplazar la agricultura de pequeña escala en apoyo de los medios de vida rurales, aunque podría complementar la agricultura de pequeños propietarios en este aspecto. El documento de AusAID sobre la generación de ingreso rural señala que aunque los pobres de las áreas rurales están cada vez más convirtiéndose en parte de los mercados vinculados a nivel mundial, muchos continuarán recurriendo a la agricultura de subsistencia, y por tanto acceso a la tierra y otros recursos naturales. El documento de ACDI de 2003, "*Promoting Sustainable Rural Development through Agriculture*" señala el mismo argumento.

También existen distintas perspectivas sobre los beneficios comparativos de la pequeña escala versus la agricultura comercial. La agricultura familiar, con mayor uso de la mano de obra humana versus la mecanización y los insumos químicos, podría producir resultados más ecológicamente amigables (la Coalición). Por otro lado, si bien menos eficiente en términos de resultado por trabajador, la agricultura comercial podría ofrecer economías de escala que la agricultura de pequeños productores no puede, y por tanto mejora la posición

competitiva en los mercados mundiales (BM). Las políticas que promueven la agricultura comercial o la siembra de cultivos no siempre refleja la necesidad de acceso a tierras de pastoreo y agua, en particular en regiones áridas donde la movilidad restringida es un problema para los pastores y puede llevar a la sobreconcentración en las tierras todavía accesibles (FAO).

8. *La tierra y los conflictos.* Existe un reconocimiento general de que los conflictos relacionados con la tierra son un reto creciente. Generan costos tanto sociales como económicos, creando obstáculos para la reducción de la pobreza, y en sus formas extremas causan la pérdida de vidas humanas. Las disputas sobre tierras también corren el riesgo de ampliarse a conflictos violentos más grandes que pueden tener graves consecuencias políticas (ACDI, UE, GTZ, BM).

Varias agencias identifican la presión poblacional, la escasez de recursos y la tenencia superpuesta o los reclamos conflictivos como las fuentes principales de conflictos relacionados con la tierra (DGCID, UE, FIDA, BM). Las directrices de FIDA señalan que la mayoría de las disputas relacionadas con la tierra son entre miembros de la comunidad, no con foráneos. La apropiación ilegal de recursos puede encender o empeorar el conflicto, y la discriminación pasada o la desigualdad se identifican como otra fuente de conflictos sobre tierras (UE, BM).

Se proponen mecanismos tanto formales como informales para la gestión de conflictos. Las instituciones habituales y los mecanismos de solución de controversias podrían ser útiles cuando las partes de la controversia las consideran legítimas, como enfoques tales como la solución alternativa de controversias o mediación que funcionen fuera del sistema judicial (GTZ, BM). Muchas de las agencias también recomiendan que las instituciones de administración de la tierra desarrollen sistemas para la gestión de conflictos sobre la tierra (ACDI, UE, DFID, GTZ). El FIDA señala que los grupos vulnerables (especialmente las mujeres) son los más probables en recurrir a las instituciones habituales en los casos de controversias: éstas son más confiadas, comprendidas y permisibles que las instituciones o mecanismos estatales. Así, para reducir las disputas sobre la tierra, el énfasis debe ser en poner la información sobre los derechos a la tierra disponible para todos los miembros de la comunidad, incluyendo las instituciones locales (FIDA).

La FAO también identifica vínculos entre las disputas sobre la tierra y conflictos violentos más amplios. En ambientes post-conflicto, la asignación de tierra a personas desplazadas internamente (PDI) es esencial para establecer la paz. Muchas PDI encuentran que otros han asumido el control de su tierra al volver a casa; en otros casos, las PDI son asentadas en áreas donde las comunidades se consideran a sí mismas como poseedoras de los derechos a la tierra. Ambos tipos de problemas pueden conducir a disputas sobre la tierra (FAO).

9. *Sostenibilidad ambiental.* Existe acuerdo de que la política de tierras debe ocuparse de retos ambientales clave que se están enfrentando, incluyendo la erosión, la deforestación y la desertificación. Esta degradación ambiental puede reducir la productividad agrícola y pone en peligro el acceso a los recursos naturales para las futuras generaciones (ACDI, UE, GTZ, la Coalición, UNECA).³

³ En su Declaración de Política Internacional de 2004, ACDI también señala que la degradación de la tierra no sólo amenaza a los ecosistemas, sino que también pone en riesgo los medios de vida básicos de las poblaciones rurales vulnerables y es una causa de conflictos sociales.

La expansión no planificada de la agricultura de pequeña escala es vista generalmente como la raíz de la degradación de la tierra. Varias agencias consideran mejorar la seguridad de la tenencia como un medio para ocuparse de estos problemas (AusAID, ACDI, GTZ, la Coalición). La expansión comercial y su impacto sobre el medio ambiente son abordados sólo por unas pocas agencias, con el PNUD que señala que los no pobres generan mucha mayor degradación ambiental que los hogares pobres (GTZ, la Coalición, PNUD).

El documento de UNECA observa que la falta de acceso a la información y capacitación sobre el uso sostenible de los recursos, en lugar de una tenencia insegura, es la causa principal de las prácticas insostenibles por parte de los pequeños propietarios. La UE ofrece procesos mejorados de ordenación de la tierra, incluyendo enfoques de manejo conjunto, como una forma de equilibrar las necesidades de la comunidad y la protección ambiental. El documento de USAID presenta mejores gobernabilidad y manejo de recursos como las claves de la sostenibilidad ambiental, en lugar de ver el uso de la tierra de los hogares pobres como un factor clave.

En general, la degradación ambiental recibió menos atención en los documentos de política de tierras de las agencias que en los documentos que se enfocaban más ampliamente en el desarrollo rural, el desarrollo agrícola o el manejo de los recursos naturales. Varias agencias no abordan asuntos ambientales directamente en sus documentos sobre política de tierras (DCGIC, DFID, BM). El documento del PNUD señala que los costos de rehabilitar la tierra (p. ej. La reforestación o mejora de pastizales) son particularmente altos en áreas áridas y semiáridas.

10. *Pueblos indígenas e identidad cultural.* Los documentos de las agencias ofrecen un análisis limitado sobre los aspectos culturales del acceso a la tierra, incluyendo algunos que abordan este tema en el contexto del uso y acceso a la tierra de los pueblos indígenas:

- El documento de política de la UE señala que el reconocimiento de los derechos tradicionales a la tierra es necesario para la sobrevivencia cultural de los pueblos indígenas
- La FAO observa un interés particular para esto en América Latina.
- UN-HABITAT señala que las costumbres y tradiciones en los sistemas de tenencia de la tierra deben respetarse, aunque los estados tienen la obligación de asegurarse que éstas no sean discriminatorias (p. ej. contra la mujer)
- La Coalición señala que para los pueblos indígenas, la tierra usualmente está vinculada con la identidad cultural, no sólo con el desarrollo socio-económico
- La GTZ se refiere a la necesidad de integrar el conocimiento indígena sobre el manejo de la tierra y los recursos a una política más amplia
- UNECA expresa que los pueblos indígenas y los cazadores-recolectores corren un riesgo particular de ser desplazados debido a una tenencia insegura
- El documento del Banco Mundial hace referencia a una base de derechos humanos para reconocer los derechos de las tierras indígenas, incluso donde no proporcionan ganancias inmediatas en la eficiencia.

11. *Participación, democracia y gobernabilidad.* Hay referencias comunes sobre la importancia de la participación y de los procesos democráticos para asegurar el acceso a la tierra. Muchas agencias expresan inquietudes sobre los abusos

institucionales, tales como la corrupción, que puede crear pérdidas en la eficiencia y afectar en forma desproporcionada a los hombres y mujeres pobres. Las fallas burocráticas también pueden resultar en reclamos que simplemente no son procesados, limitando el disfrute práctico de los derechos a la tierra incluso cuando están legalmente reconocidos.

Se recomienda la supervisión y monitoreo ciudadanos por parte de juntas comunitarias, ONG, organizaciones populares y legislaturas como controles democráticos al abuso del poder y la deficiente gobernabilidad (UE, PNUD, UNECA, UN-HABITAT, BM). Las directrices de la UE consideran los enfoques participativos al desarrollo e implementación de políticas de tierras como una parte clave de cualquier estrategia hacia la reforma de dichas políticas.

La mayoría de las agencias discuten la participación dentro del contexto de la ordenación de tierras o proyectos de desarrollo, con menos énfasis en el vínculo entre el desarrollo democrático más amplio y mejores políticas de tierras. El documento de UNECA identifica un vínculo entre el respeto por las libertades civiles, incluyendo el derecho de los pobres de organizarse políticamente, y la realización de los derechos ambientales. La Coalición señala la necesidad de organizaciones políticas fuertes que representen a hombres y mujeres pobres, expresando que procesos de fortalecimiento a través de los cuales los pobres ganen poder, la gobernabilidad local y nacional aumentará la efectividad de los sistemas de tierra formales.

El papel de la distribución equitativa de la tierra en cuanto a su influencia sobre el desarrollo democrático no se discute frecuentemente. UN-HABITAT señala que las políticas de tenencia que cumplen con los criterios de transparencia, igualdad y participación ciudadana también contribuirán a una campaña más amplia para mejorar la gobernabilidad. Los documentos de la UE y el Banco Mundial se refieren a una propiedad amplia de la tierra como un medio para aumentar la voz política de los pobres, y unos pocos documentos señalan que la distribución de la tierra refleja la distribución del poder en una sociedad. La idea de que la reforma agraria es un ingrediente esencial para el desarrollo democrático, particularmente como una forma de empoderamiento en las sociedades rurales, no es ampliamente vista en estos documentos de las agencias de desarrollo.

12. *La tierra y los derechos humanos.* Sólo unas pocas de las agencias revisadas incluyen referencias a los derechos humanos en sus documentos de política. La política de la UE señala que el acceso a la tierra es un medio de alcanzar derechos fundamentales según se define en convenios internacionales, tales como el derecho a la alimentación, aunque no se refiere al acceso a la tierra misma como un derecho humano. UN-HABITAT afirma que la tenencia segura es un componente del derecho a vivienda adecuada, reconocido bajo las leyes internacionales de derechos humanos. También señala que los derechos culturales tienen la misma legitimidad bajo el derecho internacional tal como los derechos cívicos y políticos, reforzando la necesidad de respetar costumbres y tradiciones en sistemas de tenencia de la tierra. El documento del Banco Mundial se refiere a una base de derechos humanos para reconocer los derechos indígenas a la tierra.

El vínculo entre la tierra y los derechos humanos también se expresa en las directrices voluntarias de la FAO para alcanzar el Derecho a la Alimentación, adoptado en 2004. Estas directrices llaman a los estados a proteger la seguridad de la tenencia de la tierra y, especialmente con respecto a las

mujeres, segmentos pobres y en desventaja de la sociedad, promulgar legislación que proteja los derechos plenos e igualitarios a poseer tierra. Las directrices también llaman a los gobiernos a, “según sea apropiado... considerar el establecimiento de mecanismos legales y otros mecanismos de política, coherentes con sus obligaciones internacionales de derechos humanos y conforme con el estado de derecho, que fomenten la reforma agraria a fin de mejorar el acceso para los pobres y las mujeres”.