



Organización de las Naciones  
Unidas para la Alimentación  
y la Agricultura



UNIÓN EUROPEA

# FORTALECER LAS POLÍTICAS SECTORIALES PARA MEJORAR LOS RESULTADOS EN MATERIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN

## Tenencia de la tierra



Estas notas de orientación sobre políticas se han redactado en el marco de la asociación estratégica entre la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo (DG DEVCO) de la Comisión Europea para impulsar la seguridad alimentaria y nutricional, la agricultura sostenible y la resiliencia.

La nota de orientación sobre la tenencia fue elaborada por el equipo de tenencia de la tierra de la División de Asociaciones, Promoción Institucional y Desarrollo de la Capacidad (OPC) y la Oficina Regional para Asia y el Pacífico.

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la FAO, juicio alguno sobre la condición jurídica o el nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, ni sobre sus autoridades o la demarcación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de manera preferente frente a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización de las Naciones Unidas, ni en modo alguno los de la Unión Europea.

La FAO fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, imprimir y descargar el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO como la fuente y titular de los derechos de autor, y que ello no implique en modo alguno que la FAO aprueba los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios.

Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación, así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán dirigirse a [www.fao.org/contact-us/licence-request](http://www.fao.org/contact-us/licence-request) o a [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org).

Los productos informativos de la FAO están disponibles en la página web de la Organización ([www.fao.org/publications](http://www.fao.org/publications)) y pueden adquirirse enviando una solicitud por correo electrónico a [publications-sales@fao.org](mailto:publications-sales@fao.org).

©FAO, 2018

# FORTALECER LAS POLÍTICAS SECTORIALES PARA MEJORAR LOS RESULTADOS EN MATERIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN

Esta nota de orientación sobre políticas forma parte de una serie que la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo (DG DEVCO) de la Comisión Europea y sus socios están elaborando para ayudar a los responsables de las políticas a abordar la situación de la seguridad alimentaria y la nutrición en sus países. Cada nota proporciona directrices sobre la manera de definir el enfoque de las políticas sectoriales a fin de lograr resultados sostenibles en materia de seguridad alimentaria y nutrición.

# Contenido

<b>Introducción</b>	<b>1</b>
Objetivo de esta nota de orientación	4
<b>Antecedentes</b>	<b>5</b>
Vínculos entre la tenencia y la seguridad alimentaria y la nutrición	5
<b>Enfoque gradual: Mayor focalización y coherencia de las políticas en aras de la seguridad alimentaria y la nutrición</b>	<b>7</b>
<b>Paso 1.</b> Realizar un análisis de la situación	7
<b>Paso 2.</b> Describir la situación de las políticas en materia de tenencia de la tierra	9
<b>Paso 3.</b> Analizar el marco de las políticas	12
<b>Paso 4.</b> Considerar la economía política	15
<b>Observaciones finales</b>	<b>17</b>
<b>Referencias</b>	<b>18</b>

# Introducción

En esta nota de orientación se proporciona información de antecedentes sobre los vínculos entre la tenencia, la seguridad alimentaria y la nutrición y se aborda la pregunta general sobre cuáles son los cambios necesarios en las políticas y leyes actuales relativas a la tenencia para mejorar la atención prestada a las preocupaciones en materia de seguridad alimentaria y nutrición y aumentar la notoriedad de las cuestiones relacionadas con la tenencia en el programa de seguridad alimentaria y nutrición.

La tierra, la pesca, los bosques y otros recursos naturales sirven de base para los medios de vida y las prácticas sociales, culturales y religiosas. La presión que se ejerce sobre estos recursos va en aumento debido a la búsqueda de terrenos para el cultivo, su ocupación por la expansión urbana y el abandono de los mismos por parte de la población a causa de la degradación, el cambio climático y los conflictos. Los medios de vida de muchas personas, especialmente grupos vulnerables y marginados como las mujeres, los jóvenes, los pueblos indígenas, las minorías étnicas y los desplazados internos, se basan en su acceso a la tierra, la pesca y los bosques. El 75% de las personas pobres en países de ingresos medianos y bajos vive en zonas rurales y la mayor parte de ellas depende directa o indirectamente de la agricultura para obtener sus medios de vida (Banco Mundial, 2007; FIDA, 2010). Se trata en su mayoría de hogares de pequeños agricultores. La mayor parte de la población que vive en zonas rurales en países en desarrollo no tiene ninguna forma de documentación que proteja sus derechos a la tierra y los recursos naturales. En este contexto de inseguridad de la tenencia, sus medios de vida y, por consiguiente, su seguridad alimentaria y nutricional están en riesgo. Al mismo tiempo, un contexto de inseguridad en la tenencia tiene también repercusiones negativas para el fomento de una inversión responsable en la agricultura que podría aumentar la productividad y mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición.

En respuesta a ello, la FAO y sus asociados procedieron a preparar un acuerdo internacional sin precedentes sobre la gobernanza de la tenencia que promueve derechos seguros de tenencia y un acceso equitativo a la tierra, la pesca y los bosques como medio para erradicar el hambre y la pobreza, apoyar el desarrollo sostenible y

mejorar el medio ambiente. El 11 de mayo de 2012, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial aprobó oficialmente 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 (FAO, 2012) (de forma abreviada, Directrices sobre la tenencia; véase el Recuadro 1). Desde entonces, la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Grupo de los Ocho (G-8) y el Grupo de los Siete (G-7), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río+20 y la Asamblea Parlamentaria de la Francofonía han alentado su aplicación.

Tras la aprobación de las Directrices sobre la tenencia, y reconociendo la importancia de fortalecer la gobernanza de la tenencia para mejorar la seguridad alimentaria, la Unión Europea (UE) aunó esfuerzos con la FAO y emprendió un ambicioso plan para ayudar a 10 países de África (Angola, Burundi, Côte d'Ivoire, Etiopía, Kenya, Malawi, Níger, Somalia, Sudán del Sur y Swazilandia) a transformar los principios de las Directrices sobre la tenencia en acciones, en el marco del programa "Support to Land Governance in Sub-Saharan Africa in the scope of the VGGT Programme" (Programa de apoyo a la gobernanza de la tierra en el África subsahariana en el ámbito de aplicación

## → Mensajes clave

- La tenencia segura de la tierra, la pesca y los bosques y el acceso equitativo a estos recursos, incluida el agua, son esenciales para la seguridad alimentaria y la nutrición.
- La tenencia debería tenerse en consideración en las políticas intersectoriales sobre los recursos de la tierra, la pesca y los bosques para aprovechar plenamente el potencial de la contribución de la tenencia a la mejora de la seguridad alimentaria y la nutrición.
- Es necesario un enfoque integrado de la tenencia a través de la coordinación entre múltiples sectores y múltiples partes interesadas a fin de apoyar las políticas intersectoriales.

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).

En 2015, la UE amplió su apoyo en el marco de este programa a ocho países más, incluidos tres países que no pertenecen al continente africano (Brasil, Camerún, Colombia, Ghana, Guinea Bissau, Pakistán, Sudán y Uganda). La UE está comprometida a fomentar la mejora de la gobernanza de la tenencia. Su implicación y apoyo financiero, que no se limitan a los proyectos mencionados anteriormente, han sido importantes para la aplicación eficaz de las Directrices sobre la tenencia en todo el mundo.

Los objetivos primordiales de estas directrices son la seguridad alimentaria para todos y la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada. Las Directrices sobre la tenencia están diseñadas para beneficiar a todas las personas de todos los países, aunque se hace hincapié en las poblaciones vulnerables y marginadas. Con amplia participación de los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado, constituyen un marco imparcial en el que se celebran nuevos debates sobre tenencia, se desarrollan habilidades nuevas y se influye en nuevas políticas de manera participativa. Los Estados pueden utilizar las Directrices sobre la tenencia al elaborar sus propias estrategias, políticas,

#### RECUADRO 1



#### **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**

- Las Directrices sobre la tenencia gozan de amplio reconocimiento como el principal conjunto de principios internacionales sobre la gobernanza de la tenencia de la tierra y los recursos naturales. El objetivo es “la mejora de la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques” para contribuir a mejorar la seguridad alimentaria, potenciar los medios de vida sostenibles y reducir la pobreza (párrafo 1).
- Las Directrices sobre la tenencia reconocen de forma explícita la importancia fundamental de una tenencia segura para alcanzar la seguridad alimentaria y otros derechos humanos. Fomentan de forma explícita inversiones que mejoren la seguridad alimentaria y, al menos, no perjudiquen la seguridad alimentaria (párrafos 4.1 y 12.4).
- Las Directrices sobre la tenencia adoptan un enfoque multisectorial y multidisciplinario y reconocen las semejanzas importantes en la tenencia de la tierra, los bosques y la pesca. Estos recursos y la forma en que se utilizan están conectados entre sí, por lo que deben aplicarse directrices

eficaces sobre la gobernanza de la tenencia a la relación entre la tierra, la pesca y los bosques.

- En consonancia con su atención a la seguridad alimentaria, las Directrices sobre la tenencia ponen de relieve la importancia de una tenencia segura para los productores de alimentos en pequeña escala. Tienen el propósito específico de fortalecer la gobernanza, las capacidades y las actividades en materia de tenencia de los agricultores, pescadores y usuarios de los bosques en pequeña escala (párrafos 1.2.4) y 2.3).
- Las Directrices sobre la tenencia otorgan una elevada prioridad a la obtención de derechos de tenencia de la población más pobre y vulnerable (párrafo 1.1). Habida cuenta de la importancia de la tenencia segura para las mujeres a la hora de impulsar los medios de vida familiares, la igualdad de género constituye uno de los principios rectores de la aplicación (párrafo 3B 4).

La FAO pone a disposición varios recursos útiles en relación con las Directrices sobre la tenencia, en particular las Guías técnicas sobre la gobernanza de la tenencia en relación con las cuestiones de género, la tenencia forestal, la tenencia de la pesca, la tenencia y las inversiones agrícolas y la tenencia y los inversionistas. Hay más guías en proceso de elaboración. Estas guías pueden consultarse en varios idiomas en el enlace siguiente: <http://www.fao.org/nr/tenure/information-resources/es/>

leyes, programas y actividades. Estas permiten a los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y los ciudadanos juzgar si las acciones que proponen y las acciones de otros constituyen prácticas aceptables.

La gobernanza de la tenencia es un elemento crucial para determinar si las personas, comunidades y otros grupos consiguen adquirir aquellos derechos y deberes conexos que les permiten utilizar y controlar la tierra, la pesca y los bosques y con arreglo a qué modalidades los consiguen (Recuadro 2). Muchos problemas relacionados con la tenencia surgen a consecuencia de una gobernanza deficiente y los intentos de abordar los problemas de tenencia

se ven afectados por la calidad de la gobernanza. Las personas pueden verse condenadas a vivir una vida de hambre y pobreza si pierden los derechos de tenencia sobre sus hogares, la tierra, la pesca y los bosques y sus medios de vida, debido a la corrupción en las prácticas de tenencia, o al hecho de que las instituciones de ejecución no protegen sus derechos.

Los derechos de tenencia se rigen por un amplio espectro de derechos “estatutarios”, así como “consuetudinarios”. Los derechos estatutarios tienen legitimidad jurídica, es decir, se habrán adoptado políticas y leyes escritas para alcanzar una serie de objetivos, a menudo sectoriales, como por ejemplo la



## RECUADRO 2

### Conceptos y definiciones de tenencia

**Tenencia:** “La relación que se establece entre las personas con respecto a la tierra y otros recursos naturales. Las normas de tenencia determinan quién puede usar qué recursos de la tierra, durante cuánto tiempo y en qué condiciones”.

**Gobernanza de la tenencia:** “La forma en que se gestiona el acceso a los recursos naturales y su control en una sociedad. Esto incluye la forma en que se concilian las prioridades e intereses en competición de los distintos grupos, la forma en que las personas y grupos participan en la adopción de decisiones, la forma en que el gobierno rinde cuentas ante otros y la forma en que la sociedad impone a sus miembros la obligación de observar los derechos, las libertades, las reglas y las leyes. La eficacia al afrontar los problemas de tenencia depende en gran medida de la calidad de la gobernanza”.

**Tenencia de la tierra:** “La relación, definida en forma jurídica o consuetudinaria, entre personas, en cuanto individuos o grupos, con respecto a la tierra”. La tenencia de la tierra hace referencia a leyes, políticas, costumbres e instituciones que definen y rigen los derechos de las personas al uso, el control y la transferencia de la tierra.

**Tenencia de los bosques:** “Los derechos a entrar en el bosque y utilizar o explotar sus recursos. Estos derechos se dirigen necesariamente a quienes deciden la forma de utilizar los recursos forestales y las personas que los utilizan, así como la manera en que los recursos se transfieren a otros”.

**Tenencia de la pesca:** “La forma en que se definen y se negocian las relaciones entre las personas para la utilización de los recursos pesqueros. Nos indica pues quién tiene o no derecho legítimo a los recursos y determina la forma en que se asignan, transfieren y administran esos derechos”.

**Tenencia consuetudinaria**<sup>1</sup>: “Reglas, instituciones y prácticas locales que rigen la tierra, la pesca y los bosques que, con el tiempo y su uso, han obtenido legitimidad social y han pasado a formar parte del tejido de la sociedad. Aunque las reglas consuetudinarias no suelen estar escritas, pueden gozar de amplia aprobación social y, por lo general, pueden ser respetadas por los miembros de una población local. La tenencia consuetudinaria se asocia normalmente a las comunidades indígenas y se administra conforme a sus costumbres”.

<sup>1</sup> Suele hacerse una distinción entre los derechos estatutarios o “derechos reconocidos formalmente”, por un lado, y los derechos consuetudinarios o “derechos tradicionales”, por el otro (FAO, 2002).



reducción de la pobreza, el logro de la seguridad alimentaria, el aumento de la producción agrícola, la atracción de inversión (extranjera) en la agricultura y la creación de infraestructuras. Estos objetivos pueden resultar contradictorios o competir entre sí y podrían tener distintas repercusiones para la seguridad alimentaria y la nutrición. La tenencia consuetudinaria se define por reglas, instituciones y prácticas locales que rigen la tierra, la pesca y los bosques y que, con el tiempo y su uso, han obtenido legitimidad social y han pasado a formar parte del tejido de una sociedad. Aunque las reglas consuetudinarias no suelen estar escritas, pueden gozar de amplia aprobación social y, por lo general, ser respetadas por los miembros de una población local. La tenencia consuetudinaria se asocia generalmente a las comunidades indígenas o locales y se administra conforme a sus costumbres (FAO, 2012; FAO, 2016). En muchos países ha surgido una combinación de derechos de tenencia consuetudinarios y estatutarios, conocida como pluralismo jurídico, que suele ser compleja, resulta difícil de abordar y da lugar a situaciones en las que estos dos derechos pueden entrar en conflicto.

4

La tenencia tiene múltiples dimensiones, pues implica aspectos sociales, técnicos, económicos, institucionales, jurídicos y políticos (FAO, 2016). Los gobiernos raras veces han tenido en cuenta en sus políticas y procesos de toma de decisiones las compensaciones recíprocas y las repercusiones a medio y más largo plazo de la tenencia en la seguridad alimentaria y la nutrición. Como resultado, se han aplicado pocas medidas de salvaguardia adecuadas.

### **Objetivo de esta nota de orientación**

La presente nota de orientación tiene por finalidad ayudar a los responsables de la formulación de políticas y partes interesadas que contribuyen a la elaboración de políticas relativas a la tenencia a definir con mayor precisión los instrumentos de políticas nacionales relacionadas con la tenencia a fin de mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición. Proporciona información de antecedentes y un conjunto de preguntas clave para ayudar a las partes interesadas a determinar conflictos y compensaciones entre los objetivos de los instrumentos de políticas y las políticas relativas a la seguridad alimentaria y la nutrición. Así, las partes interesadas estarán informadas y en mejores condiciones de participar en las negociaciones sobre políticas.



## Vínculos entre la tenencia y la seguridad alimentaria y la nutrición

La seguridad en los derechos de tenencia proporciona estabilidad e incentivos para invertir en la tierra, la pesca y los bosques con miras a mejorar la productividad y aumentar los ingresos. Los derechos de tenencia seguros son asimismo fundamentales para introducir y desarrollar prácticas sostenibles que ayuden a conservar la base de recursos naturales, así como para promover sociedades más equitativas en cuanto al género. El acceso seguro a la tierra, la pesca y los recursos forestales, incluida el agua, se asocia a un aumento del bienestar social y al crecimiento económico.

Con el tiempo, la mayoría de personas desarrollan estrategias de subsistencia en un esfuerzo por garantizar la estabilidad de los ingresos. Para la mayor parte de la población rural en países en desarrollo, la base de estos ingresos se encuentra en el cultivo de productos agrícolas, la cría de ganado y la explotación de bosques y zonas de pesca, tanto para consumo propio como para comercialización. La estabilidad de los ingresos y la producción es muy susceptible a las perturbaciones ambientales, sociales y políticas. Las personas adoptan estrategias para mitigar de algún modo dichas perturbaciones.

La seguridad alimentaria se aplica en diferentes niveles. Un gobierno puede esforzarse por lograr seguridad alimentaria a nivel nacional, pero ello no supone que dentro de cada nivel administrativo inferior se alcance la seguridad alimentaria en la unidad administrativa de menor nivel (distrito, provincia). En el ámbito doméstico, la seguridad alimentaria significa autosuficiencia, o si el hogar tiene acceso a un mercado, el intercambio o compra de productos que el hogar no produce. Una cuestión que se debe tener presente al evaluar la situación de la seguridad alimentaria y la nutrición es la forma en que un hogar en una parte del país se puede beneficiar de los productos que se generan en otras partes a fin de alcanzar la seguridad alimentaria y nutricional. ¿La ubicación geográfica y las políticas relativas a la producción son un factor que limita el logro de la seguridad alimentaria en una unidad administrativa de nivel inferior?

Los derechos de tenencia seguros que permiten que las familias y comunidades utilicen, gestionen y controlen la tierra, la pesca y los bosques desempeñan un papel esencial en la disminución de la inseguridad alimentaria y la malnutrición gracias al crecimiento de la agricultura, el aumento de la productividad y la mejora de los ingresos. Ello se debe a varios motivos:

- **Contribución al capital social:** los derechos de tenencia de la tierra suelen ser un elemento fundamental cuando los hogares rurales equilibran sus capacidades y bienes, y determinan sus consiguientes estrategias para hacer frente a su producción diaria y a la seguridad alimentaria. Sin embargo, los derechos a la tierra no son solo una fuente de producción económica. También constituyen la base de relaciones sociales y valores culturales, y son una fuente de prestigio y, en ocasiones, de poder. Las consiguientes redes sociales que se establecen dentro de un grupo social y cultural concreto son un activo muy importante para asegurar la sostenibilidad de los medios de vida de los hogares rurales y, por tanto, su seguridad alimentaria y nutrición.
- **Opciones de subsistencia:** aquellos que tienen derechos seguros de tenencia sobre la tierra, que suele ser su principal activo, tienen menos probabilidades de perder el acceso a sus tierras, bosques y pesca, así como el control de estos, de los cuales dependen para producir alimentos y obtener ingresos. De esta forma, pueden asegurar que se atienden sus necesidades básicas diarias, como por ejemplo alimentos, agua y refugio, por medio de la toma de decisiones sobre la forma de utilizar, gestionar y controlar sus tierras, y recibir los beneficios derivados de dichas decisiones. Las decisiones pueden estar relacionadas con el arrendamiento o venta de tierras, la mejora de la tierra, la producción de cultivos alimentarios o comerciales o una combinación de ambos, la cría de ganado, etc. Las decisiones también pueden guardar relación con el acceso a modelos empresariales colaborativos, tales como los sistemas de subcontratación o la agricultura por contrato (véase el Recuadro 4).
- **Acceso a programas de crédito y gubernamentales:** en muchos ámbitos, quienes tienen derechos seguros de tenencia disfrutan de mayores oportunidades de acceder a programas gubernamentales, como por ejemplo subvenciones a insumos para semillas y fertilizantes, y servicios que pueden mejorar la productividad agrícola. Además, dado que las instituciones

financieras tienden a exigir garantías para acceder al crédito, aquellas personas con derechos de tenencia documentados pueden acceder más fácilmente a recursos financieros para invertir en fuentes de ingresos agrícolas y no agrícolas.

- **Incentivos a la inversión:** la seguridad en los derechos sobre la tierra puede ofrecer incentivos a los agricultores para que inviertan mano de obra y dinero en mejoras de la tierra, tales como sistemas de riego, árboles, infraestructuras y prácticas agrícolas climáticamente inteligentes. Las mujeres y hombres que están seguros de que van a controlar la tierra a largo plazo tienen más probabilidades de adoptar prácticas de gestión de la tierra sostenibles para conservar o restablecer la fertilidad del suelo y mejorar la productividad agrícola, por ejemplo dejando una parte de las tierras en barbecho. La inseguridad en la tenencia de la tierra es uno de los factores que impide a los agricultores adoptar prácticas de gestión de la tierra sostenibles, ya que deben afrontar la incertidumbre de si serán capaces de recibir rendimiento alguno de su inversión. De igual forma, la seguridad a largo plazo de los derechos de tenencia ofrece incentivos para invertir en la conservación, la gestión sostenible o la restauración de los bosques, en tanto que un acceso seguro a la pesca de captura marina y continental proporciona incentivos a las comunidades pesqueras para invertir en la gestión sostenible de los recursos de los que dependen para su subsistencia. Además, sin derechos seguros sobre la tierra, la mayoría de personas se muestra reacia a hacer ningún tipo de inversión a largo plazo o mejoras en sus tierras y comunidades que fomenten la capacidad de recuperación ambiental. Si lo hicieran, en muchos casos, aumentarían el valor de sus tierras y, por tanto, tendrían más probabilidades de ser consideradas partes interesadas decisivas.

Al mismo tiempo, la seguridad alimentaria en el hogar se ve favorecida cuando las mujeres disfrutan de derechos seguros y equitativos a la tierra, los bosques y la pesca. Las mujeres que tienen mayor seguridad en la tenencia de la tierra, los árboles y los recursos naturales pueden obtener mayor acceso a los insumos, el crédito y la extensión agrícola, lo cual, a su vez, tiene efectos positivos en la producción y los ingresos. Las mujeres son más propensas que los hombres a invertir los ingresos familiares en las necesidades alimentarias, sanitarias y educativas de sus hijos.



### RECUADRO 3 Modelos de agronegocio

Los debates que se producen en los planos regional y mundial en relación con la agricultura en pequeña escala (pequeños productores) frente a la agricultura a gran escala reconocen cada vez más el potencial de los pequeños productores como impulsores de la productividad junto con su contribución a la lucha contra la pobreza y la inseguridad alimentaria (véase [www.fao.org/ag/ags/contract-farming](http://www.fao.org/ag/ags/contract-farming)).

Las experiencias positivas en materia de desarrollo en Asia y otras partes del mundo han demostrado ampliamente el buen resultado de una estrategia de crecimiento basada en los agricultores en pequeña y mediana escala. Existen fuertes indicios de que hay pocas economías de escala en la agricultura y que en las economías de bajos salarios los agricultores en pequeña y mediana escala son más eficaces que los agricultores en gran escala al producir la mayoría de productos agrícolas. Al mismo tiempo, una mejora de la productividad que eleve los ingresos de los agricultores en pequeña y mediana escala y reduzca los precios de los alimentos para los consumidores pobres se traduce en un crecimiento más equitativo. No obstante, se reconoce que solo algunos agricultores en pequeña y mediana escala llegarán a ser agricultores comerciales viables, mientras que muchos otros tendrán que encontrar vías alternativas para salir de la pobreza mediante su participación en empresas rurales no agrícolas vinculadas a una agricultura dinámica o la migración a ciudades.

Es importante analizar si los modelos de agronegocio pueden incluir en mayor grado a los pequeños agricultores, y de qué forma pueden hacerlo. Buena parte de la bibliografía reciente sobre modelos de agronegocio inclusivos, en particular sobre la agricultura contractual, se basa en la idea de que se puede aumentar la eficiencia y la equidad mediante modelos que combinen los activos complementarios de las empresas de agronegocio, en particular su acceso a la tecnología, el capital y los mercados, con los de los pequeños productores, es decir, su mano de obra, sus tierras y sus conocimientos locales.

*Fuente: Byerlee et al., 2014.*

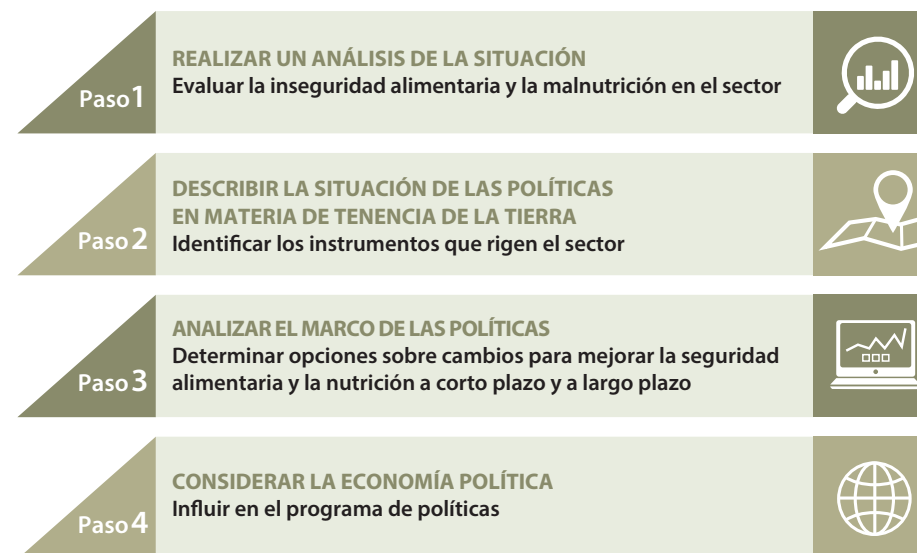
# Enfoque gradual

## Mayor focalización y coherencia de las políticas en aras de la seguridad alimentaria y la nutrición

El enfoque utilizado en esta nota de orientación comprende los cuatro pasos siguientes:

- el primer paso consiste en realizar un análisis de la situación para entender mejor los retos fundamentales en materia de tenencia y la forma en que pueden repercutir en la seguridad alimentaria y la nutrición de un país.
- en el segundo paso se determinan los distintos instrumentos normativos y legislaciones que regulan la tenencia de la tierra.
- en el tercer paso se analizan las compensaciones recíprocas entre los diferentes objetivos de las políticas y legislaciones sobre la tenencia y los objetivos de seguridad alimentaria y nutrición, y se determinan una serie de posibles opciones de políticas para mejorar la coherencia entre las políticas de tenencia y de seguridad alimentaria y nutrición.
- el cuarto paso consiste en alcanzar una mejor comprensión de la economía política a fin de influir en el programa de políticas y facilitar el cambio. La descripción de los distintos pasos se sustenta en documentación de casos en relación con distintos países en los que la FAO ha apoyado procesos de reforma de la tenencia; con el tiempo se irán añadiendo más casos.

FIGURA 1. Cuatro pasos para abordar los resultados para la seguridad alimentaria y la nutrición en las políticas de tenencia de la tierra



### Paso 1 REALIZAR UN ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN

En el análisis de situación se evalúa la inseguridad alimentaria y la nutrición desde la perspectiva de la tenencia. Este análisis ayuda a entender el tipo de sistemas de tenencia y derechos sobre la tenencia que están presentes en el país, dónde se sitúan, quién tiene qué tipo de derechos de tenencia, qué prácticas agrícolas se llevan a cabo en el marco de estos distintos sistemas de tenencia, en qué medida las personas pobres y vulnerables participan como propietarias o usuarias de tierras, y cómo influye esto en su situación de seguridad alimentaria y nutrición.

## → Preguntas clave

- ¿Cuáles son los retos fundamentales en materia de seguridad alimentaria y nutrición en el país y en qué medida están relacionados con las cuestiones de acceso a la tierra, la pesca y los bosques y el control sobre estos?
- ¿Qué tipo de derechos de tenencia estatutarios o consuetudinarios y titulares de dichos derechos existen en el país y dónde se encuentran?
- ¿Qué tipo de usos de la tierra, como por ejemplo producción de cultivos, pastoreo, agrosilvicultura, recolección de productos forestales no madereros, pesca continental en pequeña escala o acuicultura, se presentan en el marco de los diferentes sistemas de tenencia y quiénes los practican? ¿Alguno de los sistemas tiene restricciones u obstáculos que podrían contribuir a la inseguridad alimentaria y la malnutrición?
- ¿Hay algún obstáculo relacionado con la tenencia y la gobernanza al que hacen frente las personas pobres y vulnerables?
- ¿Cuáles son las políticas y tendencias en materia de derechos de tenencia que pueden incidir en la situación de la seguridad alimentaria y la nutrición y cómo afectan estas políticas a quienes padecen mayor inseguridad en la tenencia?

La respuesta a las anteriores preguntas dependerá principalmente de los datos disponibles en los censos agropecuarios y encuestas por hogares, estudios sectoriales específicos y procesos de consulta con gobiernos, la sociedad civil, el sector privado e instituciones académicas, así como con representantes de distintos grupos afectados por problemas relativos a la tenencia. La información y los datos disponibles para entender plenamente la relación que existe entre la tenencia y la situación de la seguridad alimentaria y la nutrición, especialmente por lo que respecta a quienes dependen de la tierra para su subsistencia, serán limitados.



## RECUADRO 4 Sierra Leona: la inseguridad en la tenencia de las familias propietarias de tierras

En Sierra Leona, la posesión de tierras es una prioridad en materia de seguridad alimentaria y se considera el primer paso hacia la disminución de los riesgos asociados a perturbaciones como, por ejemplo, conflictos, recesiones económicas o catástrofes naturales. La mayor parte de las tierras son de jefes tribales en régimen de tenencia consuetudinaria. Aunque los jefes actúan de custodios de las tierras, la familia extensa tiene derechos de acceso, uso y transferencia mediante arrendamiento. Las personas que no forman parte de la comunidad tribal, como son por ejemplo migrantes, arrendatarios, excombatientes y extranjeros (conocidos colectivamente como “extraños”), pueden acceder a las tierras arrendándolas anualmente a las familias propietarias. No se les permite plantar árboles, cultivar especies perennes, instalar sistemas de riego o hacer otras inversiones que demuestren algún tipo de interés a largo plazo en las tierras. Los extraños pueden constituir entre el 20% y el 40% de las poblaciones tribales en algunas zonas. El principal obstáculo para disponer de tierras para el cultivo e invertir en las tierras a fin de aumentar la productividad es la inseguridad en la tenencia de las familias propietarias consuetudinarias. La inseguridad en la tenencia por parte de las familias propietarias de tierras hace que estas se muestren muy reticentes a asignar tierras a otros de forma segura, por miedo a las reclamaciones sobre estas que puedan hacer. La inseguridad también provoca renuencia a permitir que arrendatarios o extraños hagan mejoras en las tierras, ya que estas mejoras pueden percibirse como formas de reclamación y, por tanto, representar una amenaza real para la propiedad consuetudinaria. La percepción de riesgo de pérdida de la tierra refleja el amplio y profundo temor a la falta de tierras, y a la inseguridad alimentaria y de los medios de subsistencia que vendría a continuación.

*Fuente:* Unruh y Turray, 2006.

Aunque se necesita información detallada sobre la repercusión directa de la situación de tenencia de la tierra en los ámbitos de la seguridad alimentaria y la nutrición, dos casos de países (Guatemala y Sierra Leona, presentados en los recuadros 5 y 6) apuntan a que las personas que carecen de tierras y las que poseen pocas tierras son quienes tienen menos poder y un acceso más deficiente a los recursos, y afrontan las mayores dificultades para utilizar su base de recursos de forma productiva. Como resultado, corren un mayor riesgo de padecer inseguridad alimentaria y tienen menos oportunidades de mejorar sus medios de vida.



#### RECUADRO 5

#### **Guatemala: la falta de acceso a la tierra y la inseguridad en la tenencia de la población indígena**

La inseguridad en la tenencia es una de las principales causas de pobreza e inseguridad alimentaria en zonas rurales de Guatemala. El acceso a la tierra es muy importante, ya que la mayoría de la población rural depende de la agricultura para subsistir. Sin embargo, la distribución de la tierra es muy desigual. La gran mayoría de la población rural carece de tierras o no tiene tierras suficientes para cubrir sus necesidades nutricionales básicas. Históricamente, el país se ha caracterizado por altos índices de pobreza (extrema) y elevadas cifras de agricultores sin tierra o con pocas tierras. Los pueblos indígenas representan el 42% de la población y se enfrentan a una profunda exclusión sistémica y estructural en muchos frentes. Más de la mitad de la población en zonas rurales sufre malnutrición. Las comunidades indígenas se ven particularmente afectadas, pues la malnutrición crónica afecta al 69,5% de los niños menores de cinco años en estas comunidades.

*Fuente: Gamboa, 2015.*

## **Paso 2 DESCRIBIR LA SITUACIÓN DE LAS POLÍTICAS EN MATERIA DE TENENCIA DE LA TIERRA**

Tras haber entendido los obstáculos fundamentales relativos a la tenencia y su repercusión en la seguridad alimentaria y la nutrición, en el siguiente paso se determinan y describen diversas leyes y políticas e instrumentos conexos que rigen la tenencia y el acceso a la tierra y que tienen, o podrían tener, un efecto positivo o negativo en la seguridad alimentaria y la nutrición.



### **Preguntas clave**

- ¿Cuáles son las políticas y leyes fundamentales que inciden en los medios de vida y derechos de tenencia de la población?
- ¿Cómo se relacionan las políticas pertinentes para la tenencia con otras políticas y estrategias (sectoriales), como por ejemplo políticas agrícolas, políticas de desarrollo rural, estrategias de reducción de la pobreza, políticas en materia de seguridad alimentaria (y nutrición) o políticas de género? ¿Hay coherencia entre estas políticas? ¿Las políticas abordan la seguridad alimentaria y la nutrición?
- ¿Qué instrumentos se han adoptado para aplicar esas políticas y leyes?
- ¿Qué instituciones se encargan de ejecutar esas políticas y leyes? ¿Tienen mandatos, funciones y responsabilidades claros?
- ¿En qué medida se aplican o hacen cumplir las medidas de políticas?

Muchos países tienen políticas relativas a la tenencia de la tierra. Estas políticas, en general, tratan de alcanzar determinados objetivos relacionados con la seguridad y la distribución de los derechos a la tierra, el uso de la tierra y su gestión, y el acceso a la tierra, incluidas las formas de tenencia conforme a las que se posee. Las políticas agrarias constituyen básicamente una expresión de la percepción del gobierno sobre la orientación que deben adoptar las principales cuestiones relacionadas con la política agraria y la propuesta de asignación de los recursos nacionales de tierras en un determinado período. Una política agraria nacional sólida forma efectivamente parte de un entorno propicio y debería abarcar todos los usos de

la tierra. Al elaborar la política agraria nacional mediante un proceso participativo, integrado e iterativo, existe una probabilidad mucho mayor de alcanzar los objetivos de la misma. La política agraria debería atender las necesidades y retos actuales que afronta el país, como por ejemplo el registro de derechos, el reconocimiento de los derechos consuetudinarios, los conflictos agrarios, las inversiones basadas en la tierra a gran escala en tierras agrícolas (véase el Recuadro 7). Otros documentos normativos importantes son la política, o estrategia, de desarrollo rural, la política en materia de agricultura y seguridad alimentaria y la política medioambiental. Las cuestiones de género suelen ser un tema transversal en estas políticas.

#### RECUADRO 6



#### Mozambique: elaboración de una política agraria participativa

Tras finalizar la guerra civil, el Gobierno de Mozambique estableció una comisión de tierras interministerial para elaborar una nueva política agraria. La comisión adoptó como punto de partida diversas realidades prácticas. En primer lugar, la política tenía que ser un instrumento que definiera y protegiera las reivindicaciones actuales relativas a la tierra, ofreciendo apoyo *de jure* a la tenencia *de facto* preexistente. En segundo lugar, como disponía el nuevo Gobierno, el Estado debía mantenerse como el único propietario de todas las tierras de Mozambique. En tercer lugar, era necesario fomentar la inversión privada; el crecimiento de los sectores industrial, minero, agrícola y turístico se consideraba necesario para el desarrollo del país. Por último, debían reconocerse formalmente las reclamaciones de tierras consuetudinarias, y los sistemas locales consuetudinarios que las gestionan.

Se encargó a los legisladores mozambiqueños la muy difícil tarea de redactar una ley de tierras que fuese suficientemente flexible como para abarcar y proteger las prácticas consuetudinarias y las reivindicaciones

relativas a la tierra de una gran variedad de pueblos y culturas, mantener la propiedad estatal de la tierra y ofrecer seguridad en la tenencia y salvaguardias jurídicas a los inversores privados.

Después de que se aprobara la política agraria en 1995, la Comisión de Tierras creó un comité multisectorial de partes interesadas para analizar puntos concretos de la política y elaborar un proyecto de ley de tierras. Luego patrocinó actividades de consulta en todo el país para asegurar la participación de una amplia variedad de grupos de la sociedad civil en el proceso de redacción de dicha ley. Después de uno de los procesos de elaboración de leyes más participativo en toda la historia de África, se promulgó la Ley de Tierras en 1997. Junto con esta ley, se aplicaron nuevas leyes para regular la actividad forestal y la flora y fauna silvestres, el medio ambiente, la planificación territorial y otros recursos naturales, como por ejemplo la pesca y el agua. Estos instrumentos tenían debidamente en cuenta la igualdad de género y los derechos a la tierra de las mujeres. Todos ellos comparten algunos principios importantes. Tal vez el más importante es que la comunidad local ha adquirido derechos de acceso a los recursos y de uso de los mismos para cubrir necesidades de subsistencia y de medios de vida.

Fuentes: FAO 2010, 2014.

Entre las legislaciones y áreas jurídicas que revisten importancia en relación con los derechos de tenencia figuran, aunque de manera no restrictiva, las siguientes:

- La Constitución: en muchos países el derecho a la propiedad de las tierras está consagrado en la Constitución.
- La Ley de Tierras o cualquier otra legislación relativa a las cuestiones de tierras;
- La Ley de Recursos Naturales o toda ley con las expresiones “recursos de la tierra”, “recursos pesqueros” o “recursos forestales”.
- La Ley sobre la Gestión de Tierras del Estado y cualquier otra ley con las expresiones “gestión de tierras”, “gestión de la pesca” o “gestión forestal”.
- Toda ley relativa al catastro —el trazado de los límites de territorios y propiedades— y al registro de tierras —los registros jurídicos de los derechos, por ejemplo escrituras notariales, certificados de ocupación, certificados de propiedad—. El catastro y el registro combinados proporcionan información acerca de quién tiene derechos sobre qué y dónde. El catastro puede ser una institución independiente del registro de tierras o pueden combinarse ambos en una única institución. No todos los países tienen un catastro o registro de tierras.
- Leyes de conservación o protección de la naturaleza relativas a parques nacionales y recursos naturales, incluidas reservas marinas.
- Cualesquiera de las anteriores leyes puede hacer referencia a reglamentos de zonificación en cuanto al uso de la tierra según una clasificación de tierras determinada que comprende tipos o clases de tierras previamente establecidos. Es importante comprobar si hay restricciones respecto de algunos de los tipos o clases de tierras.
- Leyes que rigen el arrendamiento de tierras.
- Leyes sobre la familia y la sucesión: leyes relativas al matrimonio y el divorcio y el tratamiento de tierras y propiedades. Leyes que regulan la transmisión de propiedades por vía de sucesión. Debe comprobarse si estas leyes permiten que las mujeres hereden tierras y propiedades. Si no pueden heredarlas, debe comprobarse quién las heredará y qué consecuencias puede tener esto para la viuda e hijos.

- Leyes religiosas relativas a la tenencia.
- Leyes de privatización.
- Leyes de tributación de bienes inmuebles.
- Leyes de tenencia consuetudinaria.

Es importante tener en cuenta que en muchos países la tenencia consuetudinaria tal vez no figura en la legislación, pero sí se practica (véase el Recuadro 8).

Además, las instituciones que intervienen en la ejecución y cumplimiento de las leyes antes mencionadas deberían clasificarse junto con sus mandatos, funciones y responsabilidades. Estarán involucrados varios ministerios, departamentos, comités y otros órganos, en diferentes niveles administrativos. Puede haber un solapamiento de mandatos y responsabilidades, o incluso lagunas, que dificulten la aplicación eficaz de las leyes y políticas.

Es importante evaluar la eficacia con la que las políticas y marcos legislativos se aplican en la práctica. Una evaluación de este tipo debería comprender conversaciones con todas las partes interesadas, tales como ministerios pertinentes, órganos administrativos de menor nivel, organismos de ejecución, profesionales (por ejemplo, geómetras, abogados, agentes inmobiliarios), así como con las familias y comunidades afectadas.



### Paso 3 ANALIZAR EL MARCO DE LAS POLÍTICAS

En este paso, se analiza el conjunto de leyes y políticas pertinentes identificadas en el Paso 2 para determinar sus efectos a corto y más largo plazo en la seguridad alimentaria y la nutrición de los hombres y mujeres en zonas rurales. En el análisis deberían examinarse de forma crítica las compensaciones y posibles conflictos entre diferentes objetivos de las medidas normativas relativas a la tenencia y los objetivos en materia de seguridad alimentaria y nutrición, así como en qué medida la aplicación de políticas por parte de las distintas instituciones implicadas se coordina de una forma coherente. El análisis comprende determinar los ajustes que puedan ser necesarios para garantizar mejores resultados en materia de seguridad

#### → Preguntas clave

- ¿En qué medida la legislación pertinente garantiza los derechos (estatutarios y consuetudinarios) sobre la tierra?
- ¿Se reconocen y protegen los derechos sobre la tierra de los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas consuetudinarios de tenencia?
- ¿Existe un entorno propicio para las inversiones en agricultura y las mejoras de la productividad agrícola, como por ejemplo seguridad de la tenencia o incentivos suficientes para realizar mejoras en las tierras, en particular para arrendatarios y aparceros?
- ¿Se protegen los derechos de las mujeres a la tierra?
- ¿Como protege el Gobierno a los grupos vulnerables que se ven privados de acceso a la tierra por terceros, por ejemplo familiares varones, empresas o propietarios de tierras?
- ¿Hasta qué punto existe una brecha entre las disposiciones jurídicas y lo que sucede realmente sobre el terreno?

alimentaria y nutrición a través del aumento de la productividad y las inversiones. Además, supone evaluar si la escasez de tierras puede compensarse con el impulso de oportunidades de empleo no agrícola, utilizando políticas complementarias.

Es fundamental subsanar las deficiencias de las políticas y leyes relativas a la tenencia para velar por la seguridad alimentaria y la nutrición en términos generales, pero en especial entre la población pobre en zonas rurales que depende de la tierra para subsistir. Unas políticas y leyes de tenencia sólidas son asimismo pertinentes para crear un entorno favorable para las inversiones sostenibles, inclusivas y responsables en la agricultura. Para ello es necesario control, voluntad y compromiso políticos, y un diálogo inclusivo entre los agentes gubernamentales, del sector privado y de la sociedad civil, a fin de crear soluciones viables y eficaces y alcanzar compromisos políticos entre varios objetivos y grupos de interés. Las Directrices sobre la tenencia ofrecen una hoja de ruta para el diálogo inclusivo sobre políticas y el cambio de estas.

Las Directrices sobre la tenencia reconocen la importancia fundamental de una tenencia segura para lograr seguridad alimentaria y otros derechos humanos. Mediante una serie de recomendaciones, pueden ayudar a los responsables de la formulación de políticas a abordar problemas relativos a la tenencia que surjan en varios contextos importantes, en los casos en que, de no ser así, políticas bien intencionadas pueden tener un efecto negativo en la tenencia y la seguridad alimentaria. Por ejemplo, en el contexto de grandes inversiones basadas en la tierra en terrenos agrícolas y forestales, las Directrices sobre la tenencia formulan varias recomendaciones dirigidas a velar por que estas inversiones no afecten negativamente a la tenencia, los medios de vida, la seguridad alimentaria y otros recursos humanos. Algunas de estas recomendaciones son:

- Siempre que sea posible, evitar diseños de proyectos de inversión que requieran la transmisión de derechos sobre la tierra de pequeños productores y otros titulares de derechos de tenencia locales en favor de modelos que puedan implicar asociaciones con la población local (véase el Recuadro 7).
- Velar por que se identifiquen y documenten todos los titulares de derechos de tierras jurídica o socialmente legítimos, y la naturaleza de esos

derechos. Se debería incluir una atención especial a las mujeres y otros grupos vulnerables y tradicionalmente marginados.

- Evaluar el impacto de una transacción propuesta para asegurarse de que no perjudica a los titulares de derechos. Si existe la probabilidad de que este impacto tenga efectos negativos importantes en los derechos de tenencia, la seguridad alimentaria, los derechos humanos o el medio ambiente, se recomienda a los gobiernos e inversores que anulen el proyecto o, si es posible, vuelvan a configurarlo para evitar los efectos negativos.
- Participar en un proceso de consulta inclusivo y adecuado desde el punto de vista cultural con todos aquellos que puedan verse afectados por una posible inversión a fin de asegurar la participación y, si es posible, la autorización de las comunidades locales. Debe prestarse especial atención a velar por que los grupos marginados tengan una participación efectiva en estas consultas, adoptando medidas especiales en caso necesario; si la inversión afecta a las tierras o recursos de pueblos indígenas, debe velarse por que el proyecto no transcurra sin su consentimiento libre, previo e informado.

En el contexto de grandes proyectos de infraestructuras, las Directrices sobre la tenencia y otras directrices internacionales alientan a gobiernos y otros órganos a atenerse a las mismas normas que las aplicables a las inversiones agrícolas a gran escala. Además, en las Directrices sobre la tenencia se insta a los gobiernos a evitar la expropiación, salvo en los casos en que haya un fin de interés general claramente definido en la legislación, y a tratar de buscar alternativas al desalojo de personas (párrafos 16.1 y 16.8 de las Directrices sobre la tenencia). En los casos en que existe dicho fin de interés general y no hay otra alternativa:

- Todos los titulares de derechos legítimos deberían indemnizarse de forma justa si sus tierras son objeto de expropiación, y la cuantía de la indemnización debería basarse en una valoración justa del terreno y tal vez pagarse en forma de otras tierras además de dinero en efectivo o en lugar de este (párrafo 16.3 de las Directrices sobre la tenencia).
- Los desalojos deberían llevarse a cabo de forma que se respeten los derechos humanos de quienes son desalojados y no tengan por resultado que los individuos pierdan sus hogares o el acceso a tierras, bosques o pesquerías productivos (párrafos 16.7 y 16.9 de las Directrices sobre la Tenencia).



## RECUADRO 7

### Ghana: Proyecto Copa Connect

En Ghana, el proyecto Copa Connect —un proyecto de la empresa Gadco relativo al arroz— estableció un moderno centro agrícola y lo combinó con un programa que ofrece a los pequeños productores locales tecnología, infraestructuras, semillas de alto rendimiento y un acceso mucho mejor a los mercados de consumo nacionales a través de la propia cadena de valor de la empresa. La empresa arrendó tierras a propietarios locales para el centro agrícola, al tiempo que los pequeños productores que participaron en el proyecto pudieron permanecer en sus tierras, en vez de verse obligados a desplazarse o convertirse en trabajadores asalariados. Los primeros resultados indican una repercusión positiva en la productividad y los medios de vida de los pequeños productores. Parece que ha habido un impacto positivo en la seguridad alimentaria y los medios de vida de la zona del proyecto.

Esta experiencia muestra que es posible desarrollar un modelo empresarial que integra a pequeños agricultores en el proyecto en calidad de asociados en una situación que resulta beneficiosa para todos, sin trastornar la estructura de tenencia de la tierra, y que mejora los medios de vida, y por consiguiente la situación de seguridad alimentaria y nutrición, de las comunidades locales.

*Fuente: Osei, 2013.*

En un número de países cada vez mayor (por ejemplo, Guatemala, Myanmar, Sierra Leona; véase el Recuadro 8), las Directrices sobre la tenencia desempeñaron un importante papel para posibilitar el diálogo inclusivo sobre las políticas y la formulación de opciones de políticas a fin de lograr una mayor repercusión en la seguridad alimentaria y la nutrición.

## RECUADRO 8



### Guatemala y Sierra Leona: políticas agrarias y plataformas nacionales de múltiples partes interesadas

En 2013, el Gobierno de Guatemala solicitó el apoyo de la FAO para ayudar a examinar su política agraria a fin de resolver los problemas relacionados con la tierra y, de forma más amplia, abordar la gobernanza de la tierra y, por tanto, fomentar la estabilidad, las inversiones y el crecimiento de la agricultura. Este examen se consideró un paso necesario para mejorar la seguridad alimentaria y reducir la pobreza, en particular en las zonas rurales y con inclusión de las comunidades indígenas.

En Sierra Leona, el Gobierno invitó a la FAO en 2014 a participar en la creación de un sistema de tenencia de la tierra más claro, más efectivo y socialmente justo que también impulsara la inversión y el desarrollo.

En ambos países, la FAO facilitó el establecimiento de una plataforma nacional de múltiples partes interesadas para apoyar un examen participativo del marco jurídico, normativo e institucional para la tenencia de la tierra, incluidos los aspectos de género, y facilitar debates sobre opciones de políticas que comprendan las reflexiones de los distintos grupos interesados. El establecimiento de una plataforma de este tipo estuvo coordinado por el Gobierno e incluyó a representantes de diferentes órganos gubernamentales, el sector privado, instituciones académicas y la sociedad civil, en particular representantes de las comunidades. La organización de este diálogo sobre políticas de múltiples interesados se vio dificultada por la ausencia inicial de confianza entre los representantes de las organizaciones de la sociedad civil y los grandes propietarios de tierras. Para crear confianza entre los distintos grupos

de partes interesadas, se llevaron a cabo varios talleres con objeto de presentar las Directrices sobre la tenencia y debatir la forma en que los principios y conceptos de dichas directrices podrían ayudar a abordar los actuales retos de la tenencia, así como la manera de poder integrar dichos principios y conceptos en la nueva política agraria. Ello llevó al desarrollo una masa crítica de personas de distintos grupos interesados que están mejor informados acerca de las Directrices sobre la tenencia y fomentan su aplicación a la política agraria.

En el caso de Sierra Leona, se examinaron varias políticas intersectoriales sobre la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques para identificar sus efectos positivos y negativos en la seguridad alimentaria y la nutrición, y se redactaron propuestas de políticas para los tres sectores. En cuanto a la tierra, se respaldó la elaboración de una hoja de ruta para el proyecto de la Política Nacional Agraria, junto con la redacción de la Ley del Registro General, la Ley de Registro de Instrumentos y la Ley sobre la flora y la fauna y la conservación.

En Guatemala, el resultado del proceso de examen de las políticas fue la nueva política agraria recogida en la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, que pretende fomentar el desarrollo sostenible a través del acceso a la tierra, la seguridad de tenencia de la tierra, la resolución de conflictos sobre la tierra y el acceso a otros activos productivos que fortalecen la agricultura familiar y contribuyen al crecimiento económico en la agricultura. En la política se recogen de varias maneras los principales conceptos y enfoques de las Directrices sobre la tenencia. Se reconocen y refuerzan los sistemas comunales indígenas de tenencia y gestión de la tierra, incluida la ley y jurisdicción sobre las tierras. También se reconocen y fomentan los derechos de la mujer a la tierra.

Fuente: Gamboa, 2015.

**Paso 4 CONSIDERAR LA ECONOMÍA POLÍTICA**

Para perfeccionar las medidas normativas a fin de mejorar los resultados en materia de seguridad alimentaria y nutrición, es necesario incidir en la configuración del programa de políticas agrarias. Esto comprende definir la forma en que se determinan y reconocen los retos de tenencia de la tierra para la seguridad alimentaria y la alimentación, y obtener el compromiso y voluntad de las principales partes interesadas para apoyar el cambio.

Algunas de las estrategias que inciden en los programas de políticas son los debates públicos, el diálogo sobre políticas, la cobertura periódica de los medios de comunicación, la colaboración con distintas partes interesadas y la colaboración con personas influyentes, como por ejemplo defensores de las políticas, que actúan de catalizadores para lograr cambios en las políticas. Además, para ser eficaces exigen adquirir información sobre la forma en que el contexto político más amplio, los diferentes intereses de los principales interesados y las relaciones de poder interactúan, y la manera en que afectan a la configuración del programa, la probabilidad de cambios en las políticas y las opciones normativas viables. Muchas prescripciones de políticas surgen de grupos de reflexión mundiales y organizaciones internacionales o son productos de las “enseñanzas adquiridas” de otros países, y suele presuponerse su posibilidad de transferencia. Sin embargo, la reforma de las políticas es un proceso político y entender qué conforma las políticas, y cómo estas cambian, constituye una parte necesaria de todo intento de mejorar las políticas o legislaciones pertinentes para la tenencia a fin de mejorar la contribución a la seguridad alimentaria y la nutrición. Entre las cuestiones principales que se deben considerar figuran las siguientes (adaptado del Grupo de trabajo de la UE sobre tenencia de la tierra, 2004; y Balié, 2009):

**Intereses políticos**

- ¿Cuál es el programa político del Gobierno en cuanto al desarrollo económico y el logro de la seguridad alimentaria y la nutrición a largo plazo (por ejemplo, fomento de la agricultura familiar, impulso de la agricultura comercial, apoyo al desarrollo de grandes infraestructuras) y cuáles son las implicaciones de la tenencia?
- ¿Cuál es el grado de interés, en materia de tierras, acceso, seguridad y equidad en el Gobierno, entre los partidos políticos y otras fuerzas políticas de la sociedad? ¿Ha habido debates políticos sobre las políticas y leyes agrarias? ¿Las cuestiones sobre la tierra se consideran demasiado delicadas desde el punto de vista político? ¿Cuál es el grado de interés en las cuestiones relativas a la inseguridad alimentaria y la malnutrición?
- ¿En qué medida el Gobierno se compromete a lograr cambios significativos en la tenencia de la tierra y en favor de qué grupos sociales y políticos?
- ¿Cómo influyen las fuerzas externas (donantes, procesos de políticas internacionales y regionales en el programa de políticas sobre la tenencia)?
- ¿Cuáles son la voluntad y el compromiso políticos con respecto a los objetivos de igualdad de género y empoderamiento de la mujer?

**Contexto político**

- ¿Cómo está organizado el debate de políticas sobre la tenencia (cuál es el ámbito de acción normativa y dónde se encuentra, cómo es de inclusivo, se fomentan o suprimen el debate y posibles cambios en las políticas)? ¿Hay medidas concretas para que las mujeres puedan participar en estos debates si se llevan a cabo? Por ejemplo, si el debate de las políticas se realiza a puerta cerrada, la participación activa es difícil y alguien podría considerar la posibilidad de trabajar a través de otros grupos para influir en las políticas.
- ¿Cómo podría fomentarse el cambio en las políticas? ¿A través de qué ámbito(s) de las políticas?

### Ventanas de oportunidad

- ¿Hay un proyecto o proceso gubernamental en curso o previsto en relación con la formulación de una política agraria o reforma de la tenencia? ¿Quién impulsa este proceso (por ejemplo, el Ministerio de Tierras o el Ministerio de Agricultura)?
- ¿Qué factores políticos más amplios facilitan o desafían los puntos de partida para el cambio en las políticas relativas a la tenencia (por ejemplo, elecciones, conflictos por las tierras, la formulación de estrategias afines)?

### Partes interesadas, intereses y relaciones de poder

- ¿Quiénes son las principales partes interesadas en las cuestiones relativas a la tenencia (por ejemplo, dentro de los gobiernos central o local, el sector privado, la sociedad civil, las representaciones de agricultores, los grupos de mujeres)?
- ¿Cuáles son sus intereses o incentivos subyacentes?
- ¿Cuáles son sus influencias? ¿Quiénes son las partes interesadas que ejercen influencia?
- ¿Qué ministerio o ministerios se encargan de aplicar la política agraria y la legislación e instrumentos conexos? ¿Cómo se relacionan estos distintos órganos entre sí? ¿Son sus enfoques coherentes?
- ¿Qué área del gobierno o ministerio competente es la clave del cambio?
- ¿Quiénes son las partes interesadas que apoyan y se oponen a las opciones de políticas identificadas?
- ¿Quiénes son los promotores reales o potenciales de las políticas?



## Observaciones finales

La seguridad en la tenencia desempeña un papel crucial en la seguridad alimentaria y nutricional. Por un lado, es fundamental velar por que las personas y comunidades que dependen de la tierra y los recursos naturales para sus medios de vida tengan la seguridad de disfrutar de estos recursos. Esto incluye salvaguardar los derechos a la tierra de las mujeres y favorecer un acceso a la tierra y los recursos naturales más equitativo en cuanto al género. Por otro lado, la seguridad de la tenencia es esencial para realizar inversiones agrícolas responsables que puedan impulsar el desarrollo económico y la productividad, y mejorar las condiciones de vida tanto a nivel de los hogares como de los países, contribuyendo en última instancia a la mejora general de la seguridad alimentaria y nutricional del país.

Desde una perspectiva de producción, la certeza de tener un acceso estable a la tierra y otros recursos naturales, así como el control sobre estos, constituye una

condición indispensable y un factor de impulso de incentivos e inversiones que pueden hacer que la agricultura sea más productiva y rentable. Los inversores en gran escala, pero también los productores en pequeña escala y agricultores familiares, podrán adoptar de forma sólida prácticas agrícolas sostenibles, conservar los recursos naturales y aplicar medidas que mejoren sus tierras y producción solo en un contexto en el que sus derechos a la tierra y los recursos naturales sean claros y seguros.

En la elaboración de políticas y programas relacionados con la seguridad alimentaria y la nutrición siempre se debería tener en consideración y abordar detenidamente las cuestiones relativas a la tenencia de la tierra. Al mismo tiempo, las políticas de tenencia de la tierra siempre deberían considerar de forma razonable las consecuencias para la seguridad alimentaria y la nutrición. Las Directrices sobre la tenencia proporcionan un marco de normas y buenas prácticas reconocidas internacionalmente para mejorar la gobernanza de la tenencia, fomentando así la seguridad de la tenencia.

## Referencias

- Balié, J. 2009. *Methodological Guide for Policy Intelligence and Preparedness work in pilot countries*. Draft. FAO. Rome
- Byerlee, D., Kyaw, D., San Thein, U. & Seng Kham, L. 2014. *Agribusiness models for inclusive growth in Myanmar: diagnosis and ways forward*. MSU International Development, Working Paper 133. Michigan State University, USA.
- De Wit, P. 2016. *Do agricultural and land policies support food and nutrition security in Myanmar?* FAO/EU Food Security Impact, Resilience, Sustainability and Transformation Programme (FIRST). Yangon, Myanmar.
- EU Task Force on Land Tenure. 2004. *EU Land Policy Guidelines: Guidelines for support to land policy design and land policy reform processes in developing countries*. Brussels.
- FAO. 2002. *Land tenure and rural development*. Rome.
- FAO. 2010. *Statutory recognition of customary land rights in Africa: An investigation into best practices for law making and implementation*. FAO Legislative Study 105. Rome.
- FAO. 2012a. *Voluntary guidelines on the responsible governance of tenure of land, fisheries and forests in the context of national food security*. Committee on World Food Security/FAO. Rome. (Available at: <http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en/> in various languages)
- FAO. 2012b. *Towards the future we want. End hunger and make the transition to sustainable agricultural and food systems*. Rome.
- FAO. 2012c. *Governance of tenure: making it happen*. Rome.
- FAO. 2013a. *Improving governance of forest tenure: a practical guide*. Governance of Tenure Technical Guide No. 2. Rome.
- FAO. 2013b. *Implementing improved tenure governance in fisheries*. Rome.
- FAO. 2014. *When the law is not enough: Paralegals and Natural Resources Governance in Mozambique*. FAO Legislative Study 110. Rome.
- FAO. 2016. *Responsible governance of tenure and the law. A guide for lawyers and other legal service providers*. Governance of Tenure Technical Guide No. 5. Rome. (Available at: <http://www.fao.org/3/a-i5449e.pdf>)
- Gamboa, K. 2015. *Aplicación de las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tierra*. Draft report, FAO. Guatemala.
- IFAD. 2010. *Rural poverty report 2011 Overview*. Rome.
- Land Core Group. 2009. *The role of land tenure security for smallholder farmers in national development: a policy discussion brief by the Land Core Group of the Food Security Working Group*. Myanmar.
- Obendorf, R.B. 2012. *Legal review of recently enacted Farmland Law and Vacant, Fallow and Virgin Lands Management Law: improving the legal and policy frameworks relating to land management in Myanmar*. Food Security Working Group's Land Core Group, November 2012. Myanmar.
- Osei, R. 2013. *Gadco: A Holistic Approach to Tackling Low Agricultural Incomes*. UNDP Case Study. New York.
- Republic of the Union of Myanmar. 2012. *The Vacant, Fallow and Virgin Lands Management Law* (Pyidaungsu Hluttaw Law No. 10 of 2012). Unofficial translation by UN-Habitat. Myanmar.
- Unruh, J.D. & Turray, H. 2006. *Land tenure, food security and investment in postwar Sierra Leone*. FAO. Rome.
- World Bank. 2007. *Agriculture for development*. World Development Report 2008, Washington D.C.







[www.fao.org/3/I7211ES/I7211ES.pdf](http://www.fao.org/3/I7211ES/I7211ES.pdf)