ARC/06/INF/7

S

Enero de 2006

منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة | 联合国粮食及农业组织 | Food and Agriculture Organization of the United Nations | Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture | Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

24ª CONFERENCIA REGIONAL PARA ÁFRICA

Bamako (Malí), 30 de enero-3 de febrero de 2006

REFORMA AGRARIA, POLÍTICAS SOBRE LA TIERRA Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO: INTERVENCIONES DE LA FAO Y ENSEÑANZAS ADQUIRIDAS DURANTE EL ÚLTIMO DECENIO

Índice

	Párrafos
Introducción y antecedentes	1 – 5
1. Cuestiones, tendencias y desafíos principales	6 – 15
1.1. La tierra y los ODM en África	6 – 10
1.2. Contextos y tendencias de desarrollo	11 – 15
2. Reforma agraria, tenencia y políticas sobre la tierra: situación actual y desafíos	16 – 21
2.1 Predominio de la tenencia consuetudinaria	16
2.2 Reformas de la tenencia	17
2.3 Desigualdades en el acceso a las tierras	18
2.4 Nuevos mecanismos financieros y los instrumentos de ayuda de los donantes	19
2.5 Perspectivas futuras	20 – 21
3. Estrategias e intervenciones de la FAO	22 – 42
3.1 Panorama general	22 – 25
3.2 Ejemplos específicos	26 – 39
3.3 Análisis general y evaluación de las intervenciones de la FAO	40 – 42
4. Conclusión	43 – 44
4.1 Perspectivas futuras	43 – 44
4.2 Recomendaciones específicas y etapas sucesivas	

W/J6884/s

Introducción y antecedentes

1. De entre todas las regiones del mundo, los problemas de la pobreza, la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad a las crisis son objeto de máxima preocupación en el África subsahariana. La pobreza aumentó del 41 al 46 por ciento entre 1981 y 2001 con el consiguiente aumento de 150 millones de personas que viven en condiciones de pobreza extrema[1]. Actualmente unos 313 millones de personas del África subsahariana sobreviven con menos de 1 dólar EE.UU. por día y algo menos del 50 por ciento de la población de la región vive en la pobreza[2] – el 53 por ciento del total mundial –.

2. Pese a la creciente urbanización, la incidencia de la pobreza sigue siendo muy elevada en las zonas rurales. A mediados del decenio de 1990, el recuento de la pobreza rural en diferentes países de la región variaba del 40 al 75 por ciento[3]. Además, los más pobres de entre los pobres de las zonas rurales son la población que dispone de poca o ninguna tierra, es decir, la población con insuficiente acceso a las tierras o con acceso a tierras de baja calidad que no permiten mantener una familia. Con arreglo al análisis de la FAO, el desafío de una pobreza arraigada requiere una estrategia que atribuya elevada prioridad a proporcionar acceso más equitativo a las tierras, lo que a menudo requiere introducir cambios en las políticas, la legislación y las instituciones[4], así como adoptar medidas para promover una amplia participación, reforzar los medios de vida rurales, y potenciar la capacidad de acción de los pobres, así como su capacidad de autoayuda y de influir en las políticas[5].

3. Si bien los sistemas consuetudinarios de tenencia y de asignación de tierras continúan asegurando el acceso generalizado a la tierra en toda África, en la práctica los derechos sobre la tierra son a menudo inseguros, y está demostrado que la población sin tierras y las desigualdades en la distribución de las tierras están aumentando entre los pequeños agricultores. Está comprobado asimismo que los hogares más pobres, con menos tierras per cápita, dependen en mayor medida de los ingresos obtenidos de sus tierras que la población más acomodada[6]. Además, está disminuyendo la disponibilidad de recursos naturales para la subsistencia, y los medios de vida basados en las tierras están reduciéndose a causa de los conflictos, los desastres naturales y el VIH/SIDA.

4. Habida cuenta del estado de pobreza aguda en África y las tendencias constantes de lento crecimiento económico y de degradación de los recursos naturales, los Estados Miembros han considerado que el examen de los progresos, las repercusiones y las enseñanzas respecto de los trabajos destinados a apoyar la reforma agraria, las políticas y la administración de las tierras en África en el contexto de los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM), que proporcionan el

---

[1] *Indicadores del desarrollo mundial 2004*, Banco Mundial. Pobreza de ingresos definida como número de personas que viven con menos de 1 dólar EE.UU. por día.

[2] Hoja de datos regional de *Indicadores del desarrollo mundial 2005*, África subsahariana, Banco Mundial, www.worldbank.org/data/databytopic/ssa_wdi.pdf.

[3] *Informe sobre la pobreza rural 2001: el desafío consistente en acabar con la pobreza rural*, FIDA, www.ifad.org/poverty. Datos relativos a 16 países del África occidental, central, oriental y austral compilados por el FIDA utilizando medidas de pobreza específicas de cada país. En el mismo período, la pobreza urbana varió entre el 15 y el 40 por ciento en los mismos países. La pobreza rural es difícil de calcular debido a la diversidad de las definiciones nacionales de urbano y rural, y a que no se dispone de datos sistemáticos.

[4] *Access to land, food security and poverty alleviation: FAO's interventions during the past decade* FAO, Servicio de Tenencia de la Tierra, Dirección de Desarrollo Rural, junio de 2004.

[5] *Ministerial Review of Progress in the Implementation of the 2003 ECOSOC Ministerial Declaration on Promoting an Integrated Approach to Rural Development in Developing Countries for Poverty Eradication and Sustainable Development*. FAO, Dirección de Desarrollo Rural, 2005, y *Millennium Development Goals, Rural Development Division (SDA) Narratives*, FAO 2005.

[6] Resultados de un estudio de Etiopía, Kenya, Rwanda, Mozambique y Zambia basado en datos de una encuesta sobre los hogares de 1990–2000. TS Jayne et al (2002), *Smallholder income and land distribution in Africa: implications for poverty reduction strategies*, Michigan State University/USAID.

marco acordado internacionalmente para hacer frente a la pobreza, constituye un aspecto fundamental que habrá de examinarse en la 24ª Conferencia Regional de la FAO para África (CRA) al comienzo de 2006.

5. El presente documento tiene por objeto proporcionar una visión general de la labor de la FAO en relación con las cuestiones, tendencias y desafíos principales de la reforma agraria en África durante el último decenio, así como un análisis de las principales intervenciones estratégicas de la FAO y sus repercusiones con relación a los ejemplos específicos de todo el continente. En la primera parte del documento se examinan los ODM, las tendencias generales del desarrollo, y la pertinencia de las reformas de la tierra (Sección 1), junto con la actual política en materia de tierras y las disposiciones sobre la tenencia así como sus repercusiones en la población pobre (Sección 2). En la segunda parte, Sección 3, se examinan el alcance, la eficacia y las repercusiones del apoyo de la FAO a las políticas sobre la tierra y las reformas agrarias de África, y en la Sección 4 se ofrecen las conclusiones generales respecto de las perspectivas futuras, junto con recomendaciones sobre las fases siguientes para una intervención continuada.

1. Cuestiones, tendencias y desafíos principales

1.1 La tierra y los ODM en África

6. La tierra ofrece una fuente de ingresos, medios de vida, seguridad alimentaria, identidad cultural y cobijo, además de constituir un bien fundamental para potenciar la capacidad económica de la población pobre y una red de seguridad en tiempos de dificultad. La disponibilidad de derechos seguros sobre la tierra y una mayor equidad en el acceso a la misma son importantes para la reducción de la pobreza, y de gran importancia para la consecución de los ODM, en particular el ODM 1, *Erradicar la pobreza y el hambre*. A pesar de ello, las metas e indicadores correspondientes no indican explícitamente los vínculos y procesos que las reformas de la tierra aportan a este objetivo. Las políticas sobre la tierra y las reformas agrarias son también directamente pertinentes para la *Igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer* (ODM 3)[7], la *Sostenibilidad del medio ambiente*, incluidas las mejoras en la vida de los habitantes de tugurios (ODM 7, meta 11)[8], y el establecimiento de *Asociaciones para el desarrollo* eficaces (ODM 8).

7. Como consecuencia de los vínculos relativamente indirectos y superficialmente débiles con las metas de los ODM, las intervenciones sobre la tierra han recibido un reconocimiento limitado en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), y en los presupuestos de los gobiernos y de los donantes. Si bien es probable que una mayor seguridad de los derechos sobre la tierra y una distribución más equitativa de la tierra contribuyan a mejorar el crecimiento[9], además de que determinan reducciones directas de la pobreza, los beneficios concretos que aportan para la consecución de los ODM son todavía poco claros. Por ejemplo, es probable que los encargados de formular las políticas consideren que las metas de los ODM en el sector de la enseñanza y la salud puedan abordarse mejor mediante intervenciones directas en estos sectores.

8. Los ODM propiamente dichos no dicen nada sobre los procesos complejos por los que han de lograrse, en particular cómo obtener medios de vida sostenibles, aumentos de ingresos, bienes, seguridad y sostenibilidad del medio ambiente, aspectos todos ellos que son particularmente problemáticos en el África subsahariana. Se observan también deficiencias en los enfoques sobre el desarrollo dominados por el apoyo presupuestario y los DELP, que no siempre reflejan

---

[7] En relación con el ODM 3 la cumbre de las Naciones Unidas de septiembre de 2005 resolvió promover la igualdad de género garantizando el derecho de las mujeres a la propiedad, afianzando su seguridad de tenencia e igual acceso a los recursos productivos, incluida la tierra. Resultados de la Cumbre Mundial de 2005, artículo 58. Disponible en http://www.sarpn.org.za/documents/d0001607/P1957-UN-Summit_Sept2005.pdf.

[8] El único indicador de meta de los ODM en que se menciona explícitamente la seguridad de la tenencia, en este caso para los habitantes de zonas urbanas.

[9] *Informe sobre el desarrollo mundial 2006*, Banco Mundial.

realidades sobre el terreno y el proceso por el que las personas pueden salir de la pobreza y mantenerse fuera de ella. Con las tendencias actuales, no se conseguirán los ODM para el África subsahariana y aumentará en cambio la pobreza[10]. Muchas naciones africanas se han visto encerradas en ciclos de crisis a causa de conflictos, sistemas de gobierno deficientes, degradación de recursos naturales y variabilidad del clima, limitando las perspectivas de crecimiento económico y dejando a la población pobre en condiciones particularmente vulnerables.

9. Si bien la política sobre las tierras es indudablemente importante para la eliminación de la pobreza, hasta la fecha se dispone solamente de experiencia limitada en la aplicación de un acceso mejorado a las tierras, la seguridad de la tenencia y la distribución de las tierras para lograr un crecimiento económico favorable a la población pobre, que potencie las estrategias relativas a los medios de vida y la protección social de la propia población pobre. ¿Cuál es la combinación de disposiciones sobre la tenencia y de sistemas de administración de las tierras por la que se puedan obtener derechos seguros sobre la propiedad para la población pobre, la masa de pequeños propietarios y de agricultores del sector familiar y para los inversores comerciales? ¿Y cómo pueden repararse las injusticias históricas en la distribución de las tierras para la población africana pobre manteniendo al mismo tiempo tanto el estado de derecho como el rendimiento agrícola?

10. Mejorar la comprensión de los vínculos concretos entre las políticas sobre la tierra y las reformas agrarias, del contexto de desarrollo en evolución en África, y sus repercusiones prácticas es de importancia fundamental para lograr los ODM.

1.2 Contextos y tendencias de desarrollo

11. *Si bien, según las previsiones, la población que vive en zonas urbanas en África en conjunto aumentará,* por el momento África sigue siendo predominantemente rural[11]. *La pobreza se concentra entre la población rural y la población rural pobre continúa dependiendo sustancialmente de la agricultura y los recursos naturales afines para sus medios de vida*[12].

12. El acceso a la tierra no se considera generalmente como la limitación principal al desarrollo y la prosperidad de los medios de vida agrícolas en África. En comparación con otras regiones, los sistemas predominantemente consuetudinarios de acceso a las tierras ofrecen todavía oportunidades de acceso a la tierra y una distribución relativamente equitativa de derechos sobre la tierra, de acuerdo con la demanda y la disponibilidad de mano de obra agrícola. Para los pequeños agricultores de África, *las principales limitaciones son el acceso a los mercados, al crédito y a tecnologías mejoradas apropiadas*. Muy a menudo, es probable que las intervenciones en estos sectores produzcan resultados favorables sin necesidad de cambiar las disposiciones sobre la tenencia.

---

[10] El Banco Mundial prevé que la población que vive en la pobreza en África aumentará a 353 millones para 2015. Hoja de datos regionales de *Indicadores del desarrollo mundial 2005,* el África subsahariana, Banco Mundial, www.worldbank.org/data/databytopic/ssa_wdi.pdf.

[11] La población urbana de África aumentará del 37,9 por ciento de la población total en 2000 al 46,5 por ciento en 2015, y al 54,5 por ciento en 2030, pero 500 millones de africanos seguirán viviendo en zonas rurales en 2015. *UN World Urbanization prospects: the 1999 revision.*

[12] Los datos sobre la dependencia de la agricultura y los recursos naturales para los medios económicos y de subsistencia son difíciles de obtener e incompletos. En un estudio relativo a cinco países (TS Jayne et al 2002, véase nota a pie de página nº 3), los hogares con las propiedades de tierra más pequeñas obtenían todos ellos más del 50 por ciento de sus ingresos (más del 80 por ciento en Rwanda y Kenya) de la explotación agrícola, no obstante el tamaño muy reducido de las parcelas. En toda el África subsahariana, el 78,6 por ciento de las exportaciones estaba constituido por recursos naturales primarios, que aportaban el 21,2 por ciento del PIB en 2000, y mucho más en algunos países del África occidental y central (Gobierno del Reino Unido, 2005, *Our Common Interest: Report of the Comission for Africa*).

13. No obstante, *la investigación revela crecientes desigualdades en el acceso a la tierra en diversos países*[13]. En algunos casos, como en Rwanda, la tierra escasea cada vez más, los tamaños de las parcelas están reduciéndose, y la competición por las tierras está creciendo. En el África subsahariana en conjunto, es de esperar que el aumento de la seguridad en la tenencia y el mejoramiento del acceso a la tierra contribuyan a reforzar el crecimiento de los ingresos y la situación de los bienes para la población pobre, así como la capacidad de recuperación de los medios de vida, y la capacidad de acceder al crédito y de competir en los mercados internos y mundiales.

14. La urbanización creciente se debe, en algunos países, al elevado crecimiento demográfico y a la *migración rural-urbana, impulsada por la búsqueda de empleo no agrícola*, y a deficiencias en el sector agrícola, que no ha conseguido ofrecer suficiente empleo y medios de vida, particularmente para la juventud. Se experimentan también constantes presiones que derivan de los intereses comerciales nacionales e internacionales por los recursos de tierras para el sector minero y forestal, y el turismo y la fauna silvestre. En conjunto, estas tendencias determinan una creciente competencia por la tierra en zonas rurales de mayor potencial y en la interfaz periurbana, donde la inmigración y el desarrollo de las tierras menoscaban la seguridad de la tenencia y de los medios de vida, y aumentan la demanda de tierras y de cobijo. En respuesta a esta dinámica, en África será necesario adoptar enfoques renovados respecto del desarrollo rural y económico local, incluidas inversiones agrícolas para la población rural pobre y la diversificación de los medios de vida.

15. En el contexto de estas tendencias, entre las políticas de desarrollo en evolución que entrañan particular importancia para las políticas sobre la tierra y las reformas agrarias cabe señalar las siguientes:

- *La creciente importancia del buen gobierno, la descentralización y la creación de instituciones:* a causa de las prioridades postcoloniales de integración nacional y del predominio en África de instituciones de desarrollo rural altamente centralizadas y dirigidas por el Estado, se ha inhibido el desarrollo de la capacidad institucional local y la movilización de recursos, menoscabando al mismo tiempo la responsabilidad y la participación popular. En muchos países africanos se están emprendiendo ahora programas de descentralización para crear sistemas de gobierno que respondan mejor a las necesidades y sean más equitativos[14]. Tales programas incluyen el desarrollo en algunos casos de servicios locales de administración de las tierras y apoyo a los sistemas consuetudinarios de ordenación de las tierras. No obstante, estos programas, que tratan de evitar la élite tradicional y el sesgo urbano de las instituciones de tierras centralizadas y crear capacidades especializadas a nivel local, pueden entrañar elevados costos de recursos y grandes retrasos.
- *El crecimiento de la inversión en infraestructuras* es probable que haga aumentar el valor de las tierras e influya en la actual ocupación de las tierras, determinando la necesidad de aclarar derechos sobre las tierras, asegurar una compensación adecuada a quienes pierden terrenos y un régimen equitativo de los procesos de desarrollo de las tierras[15].
- *Creciente importancia de las asociaciones y alianzas panafricanas:* la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) proporciona el marco para que las naciones africanas emprendan colectivamente programas de fortalecimiento de la capacidad y de mejora de los sistemas de gobierno y de reducción de la pobreza, en asociación con las naciones del G8 y

[13] Los datos analizados en el estudio de TS Jayne et al (2002) citado anteriormente revelan crecientes desigualdades respecto de las tierras en Kenya, Rwanda, Etiopía, Mozambique y Zambia en el período 1990-2000.

[14] Banco Mundial, 2000, *Can Africa claim the 21st Centruy?*, citando a McLean K, G Kerr y M Williams, *Decentralization and rural development: characterising efforts of 19 countries*, Banco Mundial, 1998.

[15] *Our Common Interest* (informe de la Comisión para el África, Gobierno del Reino Unido, 2005) recomendaba mayores inversiones en infraestructuras por valor de 10 000 millones de dólares EE.UU. por año para 2010 y de 20 000 millones de dólares por año a lo largo de los cinco años siguientes, para ampliar las redes de carreteras y de riego y las principales centrales eléctricas.

otros donantes. En el contexto de la NEPAD, el Programa General para el Desarrollo de la Agricultura en África (CAADP) ofrece un marco para fomentar el desarrollo agrícola a fin de luchar contra la pobreza y la inseguridad alimentaria. Su objetivo fundamental es lograr una tasa de crecimiento anual sostenida del 6 por ciento en la agricultura. Como las inversiones en la producción comercial de alta productividad repercutirán en el actual uso de las tierras y en los derechos sobre las tierras, será necesario que en el marco del CAADP se encuentren los medios de abordar las cuestiones de la tenencia y la equidad a nivel local. Las *organizaciones regionales de integración económica* (ORIE) están mostrando creciente interés en elaborar políticas convergentes sobre la tierra, aprovechar la experiencia, planificar la situación futura y ocuparse de la ordenación de los recursos transfronterizos y la migración. La Comunidad para el Desarrollo del África Meridional (SADC) está elaborando un servicio regional de apoyo técnico a la reforma de las tierras para hacer frente a la distribución desigual y racialmente sesgada entre otras cuestiones.

- *Un entorno de políticas comerciales que mejore gradualmente:* la constante eliminación de los obstáculos al comercio y de las subvenciones a la agricultura, así como las inversiones en la creación de capacidad comercial deberían permitir invertir la tendencia a la disminución de la participación africana en el comercio mundial. Un mayor acceso a los mercados mundiales beneficiará a los agricultores de África, pero aumentará también la demanda y la competencia por la tierra y los derechos seguros sobre la tierra.
- *La prioridad constante de la ordenación sostenible de los recursos naturales* constituye un parámetro fundamental para las políticas sobre la tierra, las reformas de las tierras y la planificación del desarrollo en conjunto, para poder salvaguardar la base de recursos económicos y la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras.

2. Reforma agraria, tenencia y políticas sobre la tierra: situación actual y desafíos

2.1 Predominio de la tenencia consuetudinaria

16. Salvo en los casos en que la tierra ha sido nacionalizada y el Estado ha concedido títulos de propiedad privada, los acuerdos que vigen en África sobre la tenencia en zonas rurales y muchas zonas urbanas se basan en un predominio constante y abrumador de las prácticas consuetudinarias de asignación y transacción sobre las tierras. A menudo estas prácticas incluyen conjuntos complejos de leyes primarias y secundarias, individuales y colectivas sobre las tierras y los recursos naturales[16]. Pese a su difusión y legitimidad, los sistemas consuetudinarios son actualmente objeto de tensiones, debido a la presión demográfica, la escasez de tierras y la competencia por las mismas, la creciente urbanización, conflictos civiles entre grupos y contextos más amplios, irregularidades en la autoridad consuetudinaria, y sistemas legislativos pluralísticos. Las naciones africanas continúan luchando con la coexistencia de sistemas consuetudinarios y de tenencia oficial, situación sintomática del "poder bifurcado"[17] del Estado colonial. Si bien la legislación y las instituciones postindependentistas han reconocido en diversos grados los derechos consuetudinarios, y han comenzado a surgir sistemas oficiosos de documentación de derechos o escrituras sobre las tierras, en general los gobiernos no se muestran plenamente capaces de resolver los problemas relativos a normas de tenencia conflictivas, acentuados por los múltiples estratos de legislación y responsabilidades para la asignación de tierras, que dan lugar a una incertidumbre, inseguridad y disputas generalizadas, que limitan la inversión y el desarrollo de las tierras.

---

[16] P Lavigne Delville, Toulmin C, Colin JP y Chauveau JP, 2002, *Negotiating Access to Land in West Africa: a synthesis of findings from research on derived rights to land.* IIED/GRET.

[17] Mahmood Mamdami, 1996, *Citizen and Subject: contemporary Africa and the legacy of the late colonialism,* Princeton University Press.

2.2 Reformas de la tenencia

17. Hay una historia de intentos fallidos, a partir de mediados del siglo XX, de eliminar los derechos consuetudinarios y sustituirlos con títulos oficiales, ignorando las instituciones consuetudinarias y concentrándose en cambio en el desarrollo de instituciones oficiales[18]. Sin embargo, la capacidad y alcance de los sistemas oficiales de administración de las tierras siguen siendo sumamente limitados y confinados en gran parte a zonas urbanas centrales, a las antiguas explotaciones agrícolas comerciales de época colonial y a planes estatales de desarrollo de las tierras[19]. La mayor parte de las naciones africanas están tratando ahora de armonizar o integrar los sistemas consuetudinarios y oficiales de tenencia, mediante el reconocimiento legal y la habilitación de las instituciones locales para la gestión de los derechos y las transacciones sobre las tierras. Con variaciones en cuanto al grado de la documentación de derechos oficializados, estos enfoques están reforzando la seguridad de la tenencia y facilitando el acceso al crédito. No obstante, las reformas de la tenencia en África se enfrentan todavía con considerables desafíos, entre ellos la escasa capacidad de aplicación de las instituciones que se ocupan del sector de las tierras, intereses creados, la búsqueda de ganancias y la resistencia a adoptar cambios, lo que requiere la creación gradual de instituciones en el marco de las reformas más amplias del sector público.

2.3 Desigualdades en el acceso a las tierras

18. En el África austral, se han observado sólo progresos muy limitados en lo tocante a invertir la distribución desigual de las tierras por razones raciales desde la independencia y la terminación del *apartheid*. El sistema basado exclusivamente en el mercado con arreglo a los principios de acuerdo voluntario entre comprador y vendedor se ha demostrado ineficaz con vistas a conceder tierras a la población pobre en medida mínimamente significativa, y los países afectados están tratando ahora de desarrollar alternativas[20]. Persisten en general amplias desigualdades sociales en cuanto al acceso y el control de las tierras en África. Las mujeres se enfrentan con la discriminación bien sea con los sistemas consuetudinarios que con los oficiales, como consecuencia de creencias y prácticas discriminatorias culturalmente arraigadas, sistemas de control de la herencia por los hombres, y la difusión del VIH/SIDA, que debilitan ulteriormente los derechos sobre las tierras y las opciones respecto de los medios de vida de las viudas y los huérfanos. Los grupos de pastores y grupos étnicos minoritarios son objeto de discriminación y conflictos para poder asegurar el acceso a los pastos y a las fuentes de agua, y en zonas altamente pobladas la juventud se enfrenta con crecientes dificultades para acceder a las tierras. Las políticas sobre la tierra y las reformas agrarias constituyen una importante vía para lograr los ODM en África mediante una seguridad y certeza mayores de los derechos sobre la propiedad, el aumento de la productividad agrícola, una mayor igualdad entre hombres y mujeres, mayores bienes para los hogares y las comunidades pobres, y mejoramiento de las inversiones para generar oportunidades económicas.

2.4 Nuevos mecanismos financieros e instrumentos de ayuda de los donantes

19. Las naciones africanas necesitan asistencia para negociar las nuevas modalidades de ayuda con el fin de obtener un apoyo eficaz para las reformas de las tierras, ya que se trata de procesos

---

[18] Véase por ejemplo *Evolving land rights, policy and tenure in Africa,* Camilla Toulmin Julian Quan, 2000, DFID/IIED/NRI.

[19] Clarissa Augustinus, *Land Administration in Africa,* documento básico no publicado para el informe de investigación del Banco Mundial de las políticas sobre las tierras, DFID, 2002.

[20] La resistencia de los donantes a destinar fondos para la adquisición y redistribución de tierras conforme a las disposiciones del Gobierno dieron lugar a una oleada de expropiaciones de tierras sancionadas por el Estado en Zimbabwe; Namibia ha introducido una tasa sobre las tierras y está procediendo a la redistribución de tierras adquiridas por el Estado. Sudáfrica ha declarado la voluntad de abandonar el principio de acuerdo voluntario entre comprador y vendedor y está elaborando nuevas modalidades (véase Edward Lahiff, 2005, *From "willing seller, willing buyer" to a people driven land reform,* PLAAS Policy Brief Nº 17).

de larga duración que requieren compromisos sostenidos de los donantes. Sobre la base del consenso logrado mediante el reciente proceso consultivo del Banco Mundial y la Unión Europea, se observa una tendencia creciente y constructiva hacia enfoques coordinados de donantes múltiples respecto de la reforma del sector agrario, pero hasta la fecha se dispone de experiencia limitada. Los mecanismos de financiación de los donantes han cambiado hacia un apoyo presupuestario a los gobiernos acordado en el marco de los DELP, pero en conjunto no han resultado eficaces para abordar cuestiones de tierras, derechos de propiedad y reforma agraria, a pesar de su importancia estratégica para el crecimiento y la reducción de la pobreza. Los ministerios que se ocupan de las tierras compiten con sectores de elevado gasto de mayor interés directo para los gobiernos y los donantes. Las reformas de tierras de África entrañarán una extensa creación de capacidad, lo que a su vez requerirá fondos pero también asistencia técnica, facilitación, diálogo con las partes interesadas y atento seguimiento y evaluación, aspectos que en general se abordan más apropiadamente con enfoques basados en proyectos y de carácter sectorial.

2.5 Perspectivas futuras

20. Para lograr que el desarrollo agrícola y el desarrollo económico más amplio de África sea favorable a la población pobre, es necesario *asegurar un futuro viable para la agricultura familiar y conciliar los derechos vigentes sobre las tierras y la necesidad de inversión*, mediante marcos equitativos para el acceso a las tierras por hombres y mujeres tanto ricos como pobres, y mediante el fortalecimiento del acceso al mercado, el apoyo técnico, la disponibilidad de crédito y las organizaciones de agricultores.

21. Esta vía de desarrollo equitativo y favorable a la población pobre entraña una serie de medidas técnicas y de política relacionadas entre sí para hacer frente a los desafíos de la reforma agraria y la reforma de las tierras.

- **Formular políticas y leyes apropiadas sobre la tierra que protejan los derechos consuetudinarios y armonicen las prácticas de tenencia estatutarias y consuetudinarias:** superando los sistemas heredados de legislación y políticas coloniales mediante la participación de las partes interesadas con el fin de adoptar políticas consensuales y nuevos marcos jurídicos coherentes que aseguren derechos de propiedad tanto a los ricos como a los pobres, reconocer los derechos secundarios y colectivos y evitar los peligros de iniciativas de asignación general de derechos individuales.
- **Crear instituciones eficaces y descentralizadas que se ocupen de la tierra:** potenciando los recursos humanos para aumentar la cobertura de las instituciones que se ocupan de la tierra, asignando funciones claras a los órganos legítimos de aldea y órganos tradicionales, y estableciendo controles y contrapesos contra el oportunismo por parte de los líderes tradicionales y las élites locales; aumentando la responsabilidad en la ordenación de las tierras y los procedimientos accesibles para resolver conflictos e incertidumbres.
- **Abordar las desigualdades entre los sexos:** estableciendo la igualdad entre los sexos en la ley constitucional para reducir la discriminación en la tenencia oficial y oficiosa y en los sistemas de herencia, incluso en los problemas de herencia; promoviendo cambios progresivos en la práctica social mediante actividades educativas; combatiendo los abusos en materia de derechos humanos a la vez que se respetan las normas culturales.
- **Aliviar la condición de desposesión de tierras a causa del VIH/SIDA:** protegiendo los derechos sobre la tierra de viudas y huérfanos; abordando las repercusiones en la mano de obra, los ingresos y los medios de vida agrícolas; asegurando la tierra a las generaciones futuras.
- **Potenciar la función de los mercados de tierras:** legalizando las transacciones consuetudinarias sobre las tierras en reconocimiento de su prevalencia y utilidad; mejorando la documentación; reconociendo las limitaciones de los mercados de venta oficiales como medio de acceso a la tierra para la población pobre y facilitando el desarrollo equitativo de los mercados de arriendo.

- **Sostener los terrenos públicos, en particular el acceso a los recursos de pastoreo:** manteniéndose en guardia contra los riesgos de individualización, nacionalización y formas de control exclusivas; concediendo derechos colectivos sobre los recursos de la comunidad; reforzando las instituciones de gestión locales y acuerdos negociados para el aprovechamiento sostenible de los recursos por múltiples partes interesadas respecto de los terrenos públicos, incluidos los recursos transfronterizos.
- **Abordar los vínculos entre la tierra y los conflictos:** resolviendo los obstáculos en los procesos judiciales oficiales, introduciendo sistemas alternativos de solución de conflictos; centrando la atención en restablecer instituciones encargadas de la tierra después de los conflictos violentos y el acceso a la tierra de refugiados, repatriados y personas desplazadas.
- **Proporcionar recursos para la distribución de las tierras y apoyar a los nuevos pequeños agricultores en el África austral:** superando las limitaciones de los actuales sistemas basados en el mercado y en acuerdos voluntarios entre vendedor y comprador; introduciendo impuestos progresivos sobre la tierra; proporcionando apoyo para el asentamiento y los medios de vida; adaptando los suministros de tierra a la demanda; vinculando la reforma agraria regularizada con el desarrollo económico local.
- **Promover la concesión y planificación de tierras en zonas urbanas y periurbanas:** tratando con la administración local y los propietarios consuetudinarios de tierras para proporcionar derechos seguros y una compensación adecuada a las personas pobres; administrando el crecimiento de ciudades de tamaño pequeño y medio; introduciendo mejoras en los asentamientos no oficiales; mejorando la concesión de tierras en zonas urbanas; reduciendo la especulación y los conflictos sobre las tierras así como la pérdida de terrenos agrícolas.
- **Dotar de una arquitectura institucional eficaz y convergente proporcionada por los organismos de desarrollo internacionales:** realizando esfuerzos generales para facilitar un desarrollo agrícola y crecimiento económico favorables a la población pobre en el contexto de los ODM, incluido el apoyo esencial para la reforma agraria y asegurando los derechos de propiedad y usufructo, algo para lo cual la FAO puede realizar una importante contribución.

3. Estrategias e intervenciones de la FAO

3.1 Panorama general

22. La FAO es un líder mundial reconocido en cuestiones de tierras, y por conducto del Servicio de Tenencia de la Tierra (SDAA) desempeña sus funciones como “institución” de conocimientos y competencias para proporcionar asistencia técnica, así como asesoramiento jurídico especializado a través de su Servicio de Derecho para el Desarrollo (LEGN). Las intervenciones de la FAO en la reforma de tierras y la reforma agraria comprenden un *programa de labor normativa*, asesoramiento, apoyo y publicaciones sobre buenas prácticas internacionales, así como un *programa de apoyo técnico basado en el terreno* en determinados países. En varios casos existe una sinergia directa entre sectores de labor normativa e intervenciones técnicas.

23. La labor en el marco del programa normativo comprende varios temas:

- aportaciones a la labor más amplia de la FAO en materia de *utilización integrada de la información para el desarrollo sostenible*, que incluye una base de datos mundial de tenencia de las tierras así como una serie de estudios sobre el VIH/SIDA y la tenencia de la tierra;
- *creación de instituciones sobre tenencia de la tierra para la seguridad alimentaria y el desarrollo rural*, elaboración de metodologías, orientación en materia de políticas y materiales de capacitación sobre cuestiones como la administración descentralizada de las tierras, regímenes de propiedad común, demarcación de tierras comunitarias, y gestión de conflictos en materia de tenencia y en relación con proyectos sobre tierras emprendidos con la ayuda del gobierno.

El programa normativo ha generado una serie de publicaciones útiles, a saber:

- *Estudios FAO sobre tenencia de la tierra*: directrices autorizadas concisas para el personal competente y los encargados de formular las políticas sobre cuestiones fundamentales en materia de tierras[21];
- *Notas FAO sobre tenencia de la tierra*: en un formato adaptado al uso por organizaciones y personal de base a nivel local (en particular un manual reciente sobre disposiciones de arriendo de tierras);
- Un *Tesauro multilingüe sobre la tierra*;
- El *Boletín de la FAO sobre reforma de las tierras*, en el que se publican artículos analíticos sobre la reforma agraria y de las tierras.

24. El SDAA contribuye también activamente a la labor interdisciplinaria e intersectorial de la FAO, por ejemplo a la elaboración de material de recursos de capacitación sobre gestión de conflictos en materia de recursos naturales y al Programa de Apoyo a los Medios de Vida (LSP). La labor de la FAO en materia de gestión de conflictos tiene por objeto introducir una sólida perspectiva de los medios de vida en los trabajos y actividades de campo de la FAO, y ha originado una serie de estudios útil.

25. El programa de campo prevé la disponibilidad de conocimientos especializados del personal y de consultores de la sede de la FAO y las oficinas descentralizadas para proporcionar asistencia técnica a las actividades de campo en apoyo directo a los gobiernos, los donantes y otras organizaciones o en asociación con ellos. El programa prevé dos amplios tipos de intervención:

- Apoyo de asesoramiento técnico (a menudo en estrecha colaboración con el LEGN): análisis, estudios y diagnósticos de la situación para evaluar la tenencia vigente de las tierras y disposiciones institucionales (acceso, asignación, derechos y seguridad sobre las tierras, cuestiones de género, grupos vulnerables, conflictos, deficiencias y lagunas), así como recomendaciones y estrategias de desarrollo para introducir mejoras (reforma y desarrollo jurídico e institucional, gestión basada en la comunidad, administración descentralizada de las tierras y sistemas de gobierno).

- Asistencia técnica directa: elaboración de políticas y marcos jurídicos sobre las tierras; mejoramiento de la eficacia y el rendimiento de los sistemas de administración descentralizada de las tierras; incorporación de los enfoques de gestión de conflictos en materia de recursos naturales en función de los medios de vida, mediante la elaboración de programas de capacitación adaptados y la adopción de enfoques participativos negociados, tales como los acuerdos territoriales; incrementando la participación de la sociedad civil en cuestiones relacionadas con las tierras y fortaleciendo la capacidad de la población pobre, por ejemplo, mediante organizaciones de productores; integrando los derechos sobre las tierras, la seguridad de la tenencia y las cuestiones de acceso a la tierra en iniciativas de desarrollo más amplias.

3.2 Ejemplos específicos

Política y procedimientos jurídicos sobre las tierras en Mozambique

26. Reconociendo la necesidad de una nueva ley nacional sobre tierras, Mozambique pidió a la FAO que proporcionara asistencia técnica para elaborar un enfoque innovador en materia de derechos sobre la tierra que permitiera beneficiarse tanto a los residentes locales como a los inversores. La aplicación de una nueva política y marco legislativo, elaborado con la asistencia de la FAO, permite a las comunidades locales trazar los límites de las tierras que han utilizado consuetudinariamente, y proceder a la concesión de títulos de propiedad de las tierras. La ley

[21] *Directrices de buenas prácticas sobre acuerdos de arriendo agrícola; Tenencia de la tierra y desarrollo rural; Género y acceso a la tierra; Descentralización y tasación de la propiedad rural; Acceso a las tierras rurales y la administración de tierras, entre otros casos, después de conflictos violentos.*

protege contra la desposesión inadvertida de tierras comunitarias y facilita la negociación de la comunidad con los inversores comerciales. Los grupos de la sociedad civil han participado satisfactoriamente en los procesos de reforma y están desempeñando una importante función de difusión de información. El apoyo de la FAO a un Centro de capacitación judicial mira a lograr que la nueva generación de jueces locales comprenda mejor la letra y el espíritu del derecho sobre las tierras.

27. La FAO ha puesto en práctica asimismo un enfoque participativo institucional para la formulación y la experimentación de una nueva legislación de planificación territorial, que en combinación con la labor en curso sobre la aplicación del derecho de las tierras se propone reforzar la participación de las comunidades en la ordenación de los recursos naturales a escala más amplia. Basándose en la experiencia de Mozambique, la FAO está preparando materiales normativos sobre la tenencia de los recursos destinada a los países de habla portuguesa.

Investigación y creación de redes sobre tierras, género y repercusiones del VIH/SIDA en el África oriental y austral

28. La FAO ha encargado varios estudios nacionales y regionales sobre género y derechos sobre las tierras que abarcan las cuestiones de género y las reformas institucionales del sector de las tierras, género y cambios en la tenencia consuetudinaria de las tierras, VIH/SIDA y derechos sobre las tierras de las viudas a causa del SIDA, género y tenencia periurbana de las tierras y las consecuencias económicas de los derechos independientes de las mujeres sobre las tierras. Se presentaron conclusiones de estudios en varios talleres regionales[22]. Con la Red de la Oxfam de derechos sobre las tierras, la FAO ha establecido actualmente una red regional e internacional sobre la mujer y los derechos sobre las tierras que comprende organismos de las Naciones Unidas, órganos gubernamentales, instituciones de investigación, ONG y grupos locales de mujeres. En un taller regional se compartieron experiencias de diferentes instituciones y se determinaron cuestiones prácticas, nuevas investigaciones, y mecanismos para la colaboración futura, tanto a nivel de políticas como de proyectos/programas.

29. La FAO encargó asimismo una serie de estudios empíricos y analíticos, y organizó un taller regional[23] sobre el VIH/SIDA y la tierra en el África oriental y austral (Sudáfrica, Lesotho, Malawi, Kenya y Uganda) examinando las repercusiones en las familias, la mujer, los niños y los medios de vida rurales. Los desafíos a los que se ha de hacer frente ahora son formular proyectos específicos para abordar las cuestiones del VIH/SIDA y cuestiones sobre la tierra para negociar con los donantes, y la incorporación de las cuestiones del VIH/SIDA en las instituciones rurales y los programas relativos a los medios de vida con una atención especial a los grupos más vulnerables.

Cuestiones de tierras periurbanas en el África oriental y austral

30. La FAO ha centrado la atención en las cuestiones de tierras periurbanas y la agricultura urbana en los estudios de países realizados en la República Unida de Tanzanía, Kenya, Malawi y Uganda para examinar las principales cuestiones, oportunidades y dificultades, y recomendó estrategias preliminares para la planificación y regularización de la tenencia de tierras periurbanas como medio para mejorar la seguridad alimentaria en particular así como los medios de vida. La FAO ha explorado también sectores de trabajo comunes sobre los derechos de la mujer con las Naciones Unidas-Hábitat incluidas las repercusiones del VIH/SIDA en los asentamientos urbanos y periurbanos no oficiales y la colaboración específica en estas cuestiones en Lesotho.

---

[22] Incluido el taller del Banco Mundial sobre Consulta en materia de políticas regionales africanas sobre las tierras, Kampala, mayo de 2002, y un taller celebrado por la EASSI (Iniciativa de apoyo subregional al África oriental para el adelanto de la mujer) en Kampala en 2001.

[23] En colaboración con el Human Sciences Research Council (HSRC) de Sudáfrica.

Reconstrucción tras los conflictos y la gestión de los mismos

31. La FAO ha prestado su asistencia con estudios iniciales, el análisis de los conflictos relacionados con las tierras, marcos jurídicos e institucionales, y determinando las modalidades de la prestación de apoyo para los acuerdos futuros sobre la tenencia en una variedad de contextos africanos posteriores a conflictos.

32. En Angola, a partir de finales del decenio de 1990, durante un intenso período de transformación y desarrollo, la FAO ha proporcionado asistencia técnica para mejorar el acceso a la tierra resolviendo demandas conflictuales sobre tierras, tras el asentamiento de personas desplazadas internamente, mediante varios proyectos[24]. La FAO ha apoyado el proceso de negociación entre empresarios privados, comunidades locales y autoridades tradicionales sobre asentamientos de personas desplazadas, y la demarcación participativa de las tierras destinadas al asentamiento, dando lugar a la concesión provisional de títulos de propiedad a las personas desplazadas sobre sus tierras de tenencia consuetudinaria. La FAO está prestando asistencia para la elaboración de políticas y leyes nacionales sobre las tierras, con el fin de responder mejor a las futuras necesidades de desarrollo, proporcionando información específica y conocimientos especializados y ampliando el foro público para el debate. La FAO ha prestado asimismo apoyo para mejorar la capacidad de administración de las tierras y la digitalización de los registros de tierras, y ha estimulado el debate sobre el marco institucional apropiado para la ordenación de las tierras y la planificación territorial.

33. En el Sudán, la FAO ha prestado asistencia para la reconstrucción tras los conflictos mediante el reasentamiento de personas desplazadas internamente y la reducción de los conflictos sobre tierras como fundamento para el desarrollo sostenible[25]. La labor de diagnóstico en profundidad realizada por la FAO contribuyó a establecer un marco de planificación para el Gobierno, el Movimiento de Liberación Popular del Sudán y las organizaciones no gubernamentales, para poder trabajar juntos en la rehabilitación de las zonas afectadas por la guerra, haciendo hincapié en una rápida transición de la condición de socorro humanitario a programas de restablecimiento de la autonomía y los medios de vida sostenibles. Ello a su vez condujo a la preparación de un proyecto para apoyar el restablecimiento y la seguridad de los derechos sobre las tierras, la reducción de conflictos sobre las tierras y los recursos naturales (incluidos los destinados a los pastores) y planificación negociada y consensuada en zonas experimentales. El enfoque prevé una serie de actividades coherentes y complementarias para elaborar la ordenación participativa y descentralizada de las tierras, la seguridad jurídica de los derechos consuetudinarios, una capacidad mínima de administración e información sobre las tierras, y mecanismos prácticos de resolución de conflictos sobre las tierras para proteger a la población rural pobre contra la usurpación de tierras y la especulación sobre las mismas.

Procesos de resolución de conflictos sobre recursos naturales y capacitación al respecto

34. En Ghana, con el apoyo del Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional (DFID) y en el marco del programa de apoyo a los medios de vida, el SDAA trabajó con diversos asociados gubernamentales y de la sociedad civil para emprender una actividad experimental de gestión de conflictos que comprendió acuerdos negociados localmente con ciclos de capacitación

---

[24] OSRO/ANG/002/ITA: Aportación de insumos agrícolas a familias agrícolas vulnerables en las provincias de Huila y Huambo; GCPS/ANG/005/ITA: *Proyecto para la seguridad alimentaria de la provincia de Elige*, Angola; MTF/ANG/028/NET: Apoyo a un programa de ordenación descentralizada de las tierras; Un programa inicial para la ordenación descentralizada de las tierras en apoyo de la repatriación de personas desplazadas internamente (caso experimental en la provincia de Huila); TCP/ANG/0168 *Reforzamiento de la seguridad territorial para las poblaciones desplazadas y las comunidades residentes.*

[25] GCP/INT/758/EC-SUD: Apoyo al Grupo de Trabajo del Foro de Asociados de la IGAD sobre planificación para la paz; OSRO/SUD/409/HCR, Estudio del Sudán sobre las tierras y la propiedad: determinación del ámbito de los temas y cuestiones que han de abordarse; y OSRO/SUD/415 NET: Asistencia técnica para asegurar y restablecer derechos sobre las tierras, abordar la resolución de conflictos sobre la tierra y la propiedad y negociar la ordenación consensuada de las tierras.

y asesoramiento a los participantes. Tal actividad se está incorporando ahora definitivamente mediante un proyecto de desarrollo rural basado en la comunidad apoyado por el Banco Mundial en Ghana, y una iniciativa análoga emprendida en la República Centroafricana para normalizar una iniciativa de creación de capacidad y de capacitación para la gestión de conflictos sobre recursos naturales, con una atención especial a los conflictos entre agricultores y pastores.

35. En Angola, la FAO ha emprendido considerables actividades de capacitación en resolución y prevención de conflictos sobre tierras para instituciones gubernamentales que se ocupan de la tierra y organizaciones de la sociedad civil en materia de demarcación negociada y participativa de las tierras y la negociación territorial, sistemas cartográficos del SIG de registro de tierras y otras tecnologías nuevas. Actividades de capacitación análogas se integrarán en la labor postconflicto del Sudán. La capacitación práctica está respaldada por materiales de orientación producidos por el programa normativo[26].

Apoyo a la reforma redistributiva de las tierras

36. En Namibia, la FAO ha proporcionado asistencia técnica en apoyo de la Ley de reforma de las tierras agrícolas (comerciales) mediante un proyecto y consultoría de colaboración técnica[27]. El enfoque principal incluía asistencia para la preparación de reglamentos para la aplicación de un impuesto sobre las tierras. El impuesto tiene por objeto desalentar la posesión especulativa e improductiva de las tierras, y los ingresos recabados se utilizarán para adquirir tierras comerciales destinadas al reasentamiento y para mejorar la producción de los pequeños agricultores.

Labor jurídica de la FAO en materia de tierras

37. En el Níger, la FAO prestó asistencia en el establecimiento de un marco jurídico que proporcionó seguridad a largo plazo a los agricultores que emigraron a nuevas zonas para obtener el acceso a las tierras, el *Code Foncier Rural*[28]. El marco jurídico proporciona garantías a los agricultores que van asentándose respecto de sus acuerdos con los propietarios tradicionales, permitiéndoles realizar inversiones a largo plazo para una agricultura sostenible. En Malí, la FAO prestó apoyo en la elaboración de una Carta de los Pastores para asegurar acceso equitativo y un aprovechamiento sostenible de los recursos de pastizales por los pastores, los agricultores y los pescadores[29]. Tras un análisis de las prácticas de tenencia regionales, se preparó un inventario nacional de normas y costumbres relativas al pastoreo y, paralelamente, se examinó la legislación vigente relativa al pastoreo. La FAO ayudó a elaborar una Carta Pastoral en Burkina Faso[30], prestó apoyo al proceso legislativo de tierras de Mozambique, como se ha expuesto anteriormente, y elaboró reglamentos para la Ley sobre Tierras de 1998 de Guinea-Bissau. La labor jurídica de la FAO ha sido muy eficaz cuando se ha podido combinar con la participación técnica del país en el proceso de desarrollo legislativo y su aplicación práctica[31].

---

[26] P.ej. *Negotiation and mediation techniques for natural resource management*. Antonia Engel y Benedict Korf, 2004, resultados del programa interdepartamental de la FAO de apoyo a los medios de vida; *Access to rural land and land administration after violent conflicts*, Estudios FAO sobre tenencia de la tierra, nº 8.

[27] La consultoría fue financiada a través del Fondo fiduciario Reino Unido/FAO para consultores.

[28] TCP/NER/6712: *Reglamentación de los terrenos agrícolas.*

[29] TCP/MLI/6714: *Apoyo al inventario y a la codificación de normas y costumbres relativas al pastoreo y las tierras*, que dio lugar a la ley nº 01-004 DU 276 FEV.2001, *Carta pastoral fundamental de Malí*.

[30] *Ley nº 034-2002/ley de orientación básica relativa al pastoreo en Burkina Faso*.

[31] El análisis comparativo de la FAO de las cuestiones jurídicas en los sectores más amplios del desarrollo rural, la agricultura, los recursos naturales y el medio ambiente, facilitados como *Documentos jurídicos de la FAO en línea* http://www.fao.org/legal/pub-e.htm, p.ej., documento nº 39, *Legal frameworks and access to common pool resources*, Jonathan Lindsay, 2004; documento 35, *Essai de presentation des tendances d'evolution du droit pastoral en Afrique de l'Ouest*, Ibrahima Ly, 2004; y también *Law and Sustainable Development Rio*, capítulo 8 sobre derecho de las tierras, Estudio legislativo de la FAO nº 73.

Apoyo a la participación de la sociedad civil

38. En varios países, la FAO proporciona apoyo para la creación y el desarrollo de capacidades de las organizaciones de agricultores y para el fomento de su participación en cuestiones relativas a las políticas nacionales y regionales. En Burkina Faso, la labor de la FAO destinada a reforzar la *Confederation Paysanne du Faso* (CPF) (Confederación campesina de Faso) ha proporcionado un foro para el intercambio y el debate de temas como la seguridad de la tenencia de la tierra en relación con la actividad agrícola como "profesión", explotaciones agrícolas familiares, agroindustrias, políticas comerciales mundiales y seguridad alimentaria. La CPF ha hecho aportaciones para los debates y las estrategias nacionales y subregionales, incluida la "Reorganization Agraire et Fonciére (RAF)" (Reorganización agraria y territorial) y la Política agrícola africana de la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO).

Participación en los programas de administración y reforma de tierras de donantes múltiples

39. En diversos casos, la FAO proporciona asistencia técnica a programas en curso sobre tierras, apoyadas por donantes múltiples, a veces desempeñando una importante función facilitadora en las fases iniciales, por ejemplo, en reforzar la propiedad local y la participación de las partes interesadas en el Programa de administración de las tierras (LAP) emprendido por donantes múltiples en Ghana[32].

3.3 Análisis general y evaluación de las intervenciones de la FAO

40. Como institución pública internacional, la FAO se encuentra en situación única como intermediario neutral para proporcionar asesoramiento y asistencia técnica imparcial sobre cuestiones controvertidas y delicadas de reforma de las tierras, contactando a las partes interesadas principales, en particular el gobierno, en formas que determinados donantes bilaterales tal vez no están en condiciones de hacerlo.

41. Por su mandato y experiencia, la FAO dispone de la capacidad para iniciar e innovar movilizando expertos técnicos apropiados, de alta calidad y oportunamente al comienzo del proceso de elaboración de las políticas sobre las tierras y de reconstrucción postconflicto. Los éxitos más claros se han logrado allí donde los estudios de diagnóstico más avanzados se han traducido en actividades experimentales y se han incorporado luego estableciendo nuevas asociaciones sostenibles a nivel nacional. La FAO ha desempeñado importantes funciones creando capacidad institucional en el sector de las tierras, haciendo posible el asentamiento negociado y las soluciones de tenencia para las personas desplazadas, y facilitando la elaboración de una buena legislación sobre tierras.

42. En resumen, la FAO esta abordando varios importantes sectores problemáticos de reforma de las tierras mediante la investigación, el diagnóstico, la elaboración de programas, las intervenciones experimentales, y el apoyo técnico y la normalización en curso, en particular:

- fortaleciendo la seguridad de la tenencia mediante la incorporación de la gama de derechos consuetudinarios, secundarios y de la propiedad común en una legislación apropiada;
- estableciendo sistemas descentralizados de administración de las tierras y de solución de conflictos, con asignación de funciones a las instituciones consuetudinarias;
- aceptando medidas coherentes para el reasentamiento de las personas desplazadas, la elaboración de la planificación territorial negociada y la creación de órganos eficaces que se ocupan de las tierras después de etapas conflictivas;

[32] El LAP (financiado por el Banco Mundial, el DFID, la GTZ, la KFW, el Fondo Nórdico de Desarrollo y el CIDA), tiene por objeto armonizar las políticas de tierras, y reformar el marco jurídico y las instituciones del sector para establecer puntos descentralizados eficaces, mejorar los sistemas de registro de títulos de propiedad y de resolución de conflictos, prestar apoyo a las Secretarías de las tierras de tenencia consuetudinaria, y crear capacidades de formación, investigación y del sector privado.

- analizando las repercusiones del VIH/SIDA y sus consecuencias para los derechos de las mujeres y los niños sobre las tierras;
- aplicando impuestos sobre las tierras para promover una distribución más equitativa y un aprovechamiento más eficaz de las tierras, obtener ingresos y establecer el estado de derecho en las reformas de las tierras;
- abordando la cuestión del cambio de destinación de las tierras en las zonas periurbanas, y la creciente importancia de los pueblos rurales y las relaciones rurales-urbanas;
- aumentando la participación significativa de la sociedad civil y de las organizaciones de agricultores en los procesos de la reforma de las tierras.

4. Conclusión

4.1 Perspectivas futuras

43. La política de tierras elaborada con dedicación y la competencia en materia de tenencia así como los conocimientos técnicos regionales (y mundiales) especializados de la FAO sobre las tierras constituyen una importante ventaja en la lucha de África contra la pobreza, que se basa en su larga experiencia histórica y ha dado lugar a la plena comprensión de las complejidades de la reforma de tierras en África. Constituye asimismo un claro valor el hecho de asegurar y desarrollar ulteriormente la función de la FAO, no obstante las actuales limitaciones de fondos.

44. Para aprovechar las ventajas y logros de la FAO como organismo técnico y normativo fundamental que aborda la reforma agraria y de tierras en el marco de la estructura institucional mundial en evolución para la reducción de la pobreza en África, el requisito primordial para asegurar resultados sostenibles es mantener una sólida orientación estratégica respaldada por una activa creación de alianzas con otros organismos de las Naciones Unidas, organismos multilaterales y bilaterales, pero también, en medida decisiva, con las instituciones regionales y subregionales y los asociados de la red de la sociedad civil de África.

4.2 Recomendaciones específicas y etapas sucesivas

1. Consolidar un enfoque estratégico dentro de la FAO

a) Prestando mayor atención sistemática a nuevos análisis, emprendiendo actividades experimentales e incorporando estas cuestiones en determinados países y subregiones, para hacer frente a los desafíos específicos respecto de los cuales la FAO dispone de una sólida experiencia.
b) Reforzando las sinergias crecientes entre labor normativa, jurídica y técnica[33].
c) Prestando mayor atención a la sostenibilidad y al valor añadido del SDAA en contextos nacionales en que la FAO no es un actor principal y en que los donantes bilaterales y multilaterales desempeñan funciones directivas.

2. Promover políticas equilibradas, generales y amplias

a) Apoyando el acceso mejorado a tierras seguras para la población pobre y restableciendo derechos enajenados sobre las tierras, paralelamente a la modernización del sector agrícola y mejorando la eficiencia.
b) Ampliando perspectivas territoriales negociadas de desarrollo rural y de acceso a las tierras en África, con el fin de ofrecer combinaciones sostenibles de actividad agrícola en pequeña escala y la actividad más amplia basada en recursos naturales, una coordinación intersectorial más reforzada, unas asociaciones mejoradas de la sociedad privada-civil, y una mejor ordenación de la base de recursos naturales.

[33] Con una mayor disponibilidad de recursos, la considerable labor analítica y de estudio de casos podría transformarse en material práctico de orientación, y la serie *Estudios de tenencia de la tierra* podría difundirse y adoptarse más eficazmente. Sería útil asimismo centrar explícitamente la atención en analizar y demostrar los efectos en la pobreza y la aportación de las reformas de tierras a la consecución de los ODM.

c) Respaldando la labor destinada a proteger los derechos y oportunidades económicas y sociales de las mujeres, los grupos vulnerables y las generaciones futuras.
d) Integrando las cuestiones urbanas y de tierras rurales en marcos jurídicos, institucionales y estratégicos comunes.

3. Reforzar la participación y las asociaciones de las múltiples partes interesadas en materia de tierras en África

a) Contribuyendo a elaborar medidas convergentes, entre otras cosas, hospedando la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (ICARRD)[34], con el fin de desarrollar una plataforma duradera de adquisición de conocimientos africanos sobre la reforma agraria y de las tierras, trabajando paralelamente a la iniciativa del PNUD/Centro de Tierras Áridas de las Naciones Unidas (UNDC) sobre las tierras de África.

b) Participando en la NEPAD y el CAADP así como en la iniciativa planificada de la Unión Africana/Comisión Económica de las Naciones Unidas para África (CEPA) sobre las tierras en 2006-07 para promover un enfoque proactivo respecto de las tierras por parte de las naciones y las comunidades económicas subregionales africanas y los donantes, con el fin de abordar cuestiones prioritarias, colmar lagunas y afrontar dificultades.

c) Ampliando la colaboración con Naciones Unidas-Hábitat para apoyar la elaboración de políticas y marcos institucionales coherente respecto de las cuestiones de tierras tanto urbanas como rurales, vinculando la orientación técnica y sobre políticas para fomentar la participación de los países en temas prioritarios como los siguientes:

i) ampliación de la actual colaboración sobre cuestiones postconflicto – restableciendo los registros de tierras, restituyendo tierras y procediendo al asentamiento de personas desplazadas y repatriadas;

ii) la concesión de una compensación adecuada a las personas expropiadas a causa de procesos de fomento de tierras;

iii) aprovechamiento equitativo y responsable de tierras estatales.

d) Proporcionando asistencia técnica permanente para la creación de capacidad de las partes interesadas, con el fin de promover la participación de la sociedad civil en la elaboración y aplicación de las políticas, incluidas las organizaciones de agricultores y organizaciones comunitarias.

[34] La ICARRD tiene por objeto lograr el establecimiento de una plataforma duradera para adquirir conocimientos y dialogar sobre la reforma agraria y el desarrollo rural, así como el acuerdo de las partes interesadas sobre las mejores políticas, prácticas y enseñanzas adquiridas para la acción prioritaria.