





# **Guía técnica sobre la Integración 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 la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la neutralización de la degradación de las tierras**

**La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación**

**Roma y Bonn, 2023**

Referencia requerida:

FAO y CLD. 2023. *Guía técnica sobre la Integración 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 la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la neutralización de la degradación de las tierras*. Roma, FAO y Bonn, CLD.  
<https://doi.org/10.4060/cb9656es>

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ni de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CLD), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, ni sobre sus autoridades, ni respecto de 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 o la CLD los aprueben o recomienden de preferencia 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 o políticas de la FAO ni de la CLD.

ISBN 978-92-5-136144-3 [FAO]  
© FAO y CLD, 2023



Algunos derechos reservados. Esta obra se distribuye bajo licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Organizaciones intergubernamentales (CC BY-NC-SA 3.0 IGO; [https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/deed.es\\_ES](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/deed.es_ES)).

De acuerdo con las condiciones de la licencia, se permite copiar, redistribuir y adaptar la obra para fines no comerciales, siempre que se cite correctamente, como se indica a continuación. En ningún uso que se haga de esta obra debe darse a entender que la FAO o la UNCCD refrendan una organización, productos o servicios específicos. No está permitido utilizar el logotipo de la FAO o de la UNCCD. En caso de adaptación, debe concederse a la obra resultante la misma licencia o una licencia equivalente de Creative Commons. Si la obra se traduce, debe añadirse el siguiente descargo de responsabilidad junto a la referencia requerida: "La presente traducción no es obra de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) o la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (UNCCD). Ni la FAO ni la UNCCD se hacen responsables del contenido ni de la exactitud de la traducción. La edición original en inglés será el texto autorizado".

Toda controversia que surja en el marco de la licencia y no pueda resolverse de forma amistosa se resolverá a través de mediación y arbitraje según lo dispuesto en el artículo 8 de la licencia, a no ser que se disponga lo contrario en el presente documento. Las reglas de mediación aplicables serán las del Reglamento de Mediación de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual <http://www.wipo.int/amc/en/mediation/rules> y todo arbitraje se llevará a cabo de conformidad con el Reglamento de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI).

**Materiales de terceros.** Si se desea reutilizar material contenido en esta obra que sea propiedad de terceros, por ejemplo, cuadros, gráficos o imágenes, corresponde al usuario determinar si se necesita autorización para tal reutilización y obtener la autorización del titular del derecho de autor. El riesgo de que se deriven reclamaciones de la infracción de los derechos de uso de un elemento que sea propiedad de terceros recae exclusivamente sobre el usuario.

**Ventas, derechos y licencias.** Los productos informativos de la FAO están disponibles en la página web de la Organización (<http://www.fao.org/publications/es>) y pueden adquirirse dirigiéndose a [publications-sales@fao.org](mailto:publications-sales@fao.org). Las solicitudes de uso comercial deben enviarse a través de la siguiente página web: [www.fao.org/contact-us/licence-request](http://www.fao.org/contact-us/licence-request). Las consultas sobre derechos y licencias deben remitirse a: [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org).

# ÍNDICE

|  |            |
|--|------------|
| <b>PRÓLOGO</b>   | <b>v</b>   |
| <b>AGRADECIMIENTOS</b>   | <b>vii</b> |
| <b>ABREVIATURAS Y SIGLAS</b>   | <b>ix</b>  |
| <b>RESUMEN EJECUTIVO</b>   | <b>xi</b>  |
| <hr/>  |            |
| <b>1. TIERRA Y TENENCIA: UNA VISIÓN GENERAL</b>  | <b>1</b>   |
| 1.1. Neutralización de la degradación de las tierras (NDT)   | 1          |
| 1.2. Reconocimiento internacional: importancia de la seguridad de la tenencia para el desarrollo sostenible y la lucha contra la DDTs  | 3          |
| 1.3. Principios internacionales para la gobernanza responsable de la tenencia: 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 | 5          |
| 1.4. Vinculación de la tenencia y la NDT: la base científica para un entorno propicio para la neutralización de la degradación de las tierras y la lucha contra la desertificación, la degradación de la tierra y la sequía                    | 8          |
| <hr/>  |            |
| <b>2. INTRODUCCIÓN A LA GUÍA TÉCNICA</b>   | <b>13</b>  |
| 2.1. Audiencia y alcance   | 13         |
| 2.2. Consideraciones clave   | 14         |
| <hr/>  |            |
| <b>3. LAS VÍAS</b>   | <b>17</b>  |
| 3.1. Desarrollo del enfoque de las vías  | 17         |
| 3.2. Aplicación del enfoque de múltiples vías en las iniciativas NDT   | 18         |
| 3.3. Resumen de la justificación enfoque de las vías: principios de las DVGT y las decisiones de la COP de la CLD  | 21         |
| Vía 1: Mejora de los marcos políticos y jurídicos  | 27         |
| Vía 2: Establecimiento de mecanismos específicos de coordinación de políticas  | 32         |
| Vía 3: Garantizar los derechos de tenencia y el acceso a la tierra y los recursos naturales de las mujeres   | 36         |
| Vía 4: Establecimiento de mecanismos accesibles y transparentes de reclamación y resolución de conflictos  | 43         |
| Vía 5: Diseño y aplicación de una planificación integrada y participativa del uso de la tierra sensible a la tenencia  | 48         |
| Vía 6: Apoyo a la NDT mediante herramientas de administración de tierras   | 52         |
| Vía 7: Reconocimiento y documentación de los derechos legítimos de tenencia de tierras públicas  | 58         |

|  |    |
|--|----|
| Vía 8: Reconocimiento y documentación de los derechos de tenencia para la gestión sostenible de los bienes comunes | 63 |
| Vía 9: Asignación y fortalecimiento de derechos y deberes en tierras privadas                                      | 67 |

---

|                              |           |
|------------------------------|-----------|
| <b>4. EL CAMINO A SEGUIR</b> | <b>73</b> |
| <b>REFERENCIAS</b>           | <b>76</b> |
| <b>GLOSARIO</b>              | <b>85</b> |

## **CUADRO**

|   |    |
|---|----|
| 1. Resumen de la justificación del enfoque de las vías en las decisiones de la COP de la CLD, y los principios y directrices de las DVG | 21 |
|---|----|

## **FIGURAS**

|  |    |
|--|----|
| 1. Marco conceptual de los vínculos entre la NDT, el entorno propicio y el logro de múltiples beneficios | 10 |
| 2. El enfoque de las vías para la integración de la gobernanza de la tenencia para lograr la NDT         | 20 |

## **RECUADROS**

|   |    |
|---|----|
| 1. Adopción de un nuevo marco jurídico para transformar la degradación de los pastizales en los bienes comunes en Kirguistán  | 30 |
| 2. Creación de una plataforma de múltiples partes interesadas en Sierra Leona   | 34 |
| 3. Promoción de la participación de las mujeres para lograr la NDT en Senegal   | 41 |
| 4. Mecanismo de reclamación del proyecto PROEZA en Paraguay   | 45 |
| 5. Planificación del uso de la tierra integrada, participativa y sensible a la tenencia en la RDP de Lao  | 50 |
| 6. Concentración parcelaria en apoyo de la conservación de la tierra en Túnez   | 55 |
| 7. Revertir el abandono de la tierra - una experiencia del Caribe Oriental  | 57 |
| 8. Documentación de los derechos legítimos de tenencia de los pastizales públicos en Mongolia   | 62 |
| 9. Cooperación Sur-Sur de comunidades indígenas para el desarrollo de capacidades de monitoreo comunitario y planificación territorial de los bosques en América Latina | 65 |
| 10. Directrices de arrendamiento de tierras basadas en la comunidad para mejorar la seguridad de la tenencia en el condado de Kakamega, Kenya                           | 70 |

# PRÓLOGO

Los recursos de tierras del planeta se encuentran en una situación límite. La degradación de la tierra afecta, con mayor o menor intensidad, a entre el 20 % y el 40 % de la superficie terrestre mundial. Esta situación es consecuencia de las actividades humanas —como la expansión agrícola, la deforestación y el pastoreo— realizadas para satisfacer las demandas de una población creciente. Las presiones sobre los recursos de tierras nunca han sido tan intensas y están socavando el bienestar de 3 200 millones de personas, comprometiendo sistemas agroalimentarios clave, amenazando la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas y agravando la crisis climática. Estas alarmantes tendencias se describen en el informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) titulado *El estado de los recursos de tierras y aguas del mundo para la alimentación y la agricultura*, recientemente publicado, y en la segunda edición de la publicación *Perspectiva global de la Tierra de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CLD)*.

A pesar de la magnitud del desafío, la degradación de la tierra es evitable y reversible. Si hacemos lo que hay que hacer, donde hay que hacerlo, en la medida en que hay que hacerlo y poniendo a las personas en primer plano, podemos devolver el equilibrio a la tierra. Una gobernanza responsable de la tierra que mejore la seguridad de la tenencia puede servir para acelerar el paso de la degradación a la restauración. La reforma de la gobernanza de la tierra entraña una serie de oportunidades prometedoras para abordar los factores que impulsan la degradación de la tierra y afirmar el derecho humano a un medio ambiente sano, proporcionando los incentivos necesarios para ampliar el uso y la gestión sostenibles de los recursos de tierras.

Este año se cumple el 10.º aniversario 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, el marco internacionalmente aceptado sobre la gobernanza responsable de la tenencia. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible contiene objetivos específicos que destacan la importancia de la seguridad de la tenencia y la igualdad de acceso a la tierra, en particular para las mujeres y las comunidades vulnerables, en la consecución de muchos objetivos de desarrollo. En 2019, en el 14.º período de sesiones de la Conferencia de las Partes de la CLD, se adoptó una decisión histórica sobre la tenencia de la tierra en la que se reconocía la importancia de la gobernanza responsable de la tenencia para abordar la desertificación, la degradación de la tierra y la sequía. Asimismo, se solicitó a la CLD y a la FAO que colaboraran en la producción de esta guía técnica sobre la manera de integrar las Directrices voluntarias en la aplicación de la Convención y la neutralización de la degradación de las tierras.

Cuando se trata de mejorar la seguridad de la tenencia para incrementar la adopción de prácticas de gestión sostenible de la tierra y el agua, no existe una solución única. Esta guía técnica, en la que se ofrecen nueve vías orientadas a la adopción de medidas, es un primer paso. Se basa en los ricos conocimientos y la experiencia de asociados clave y en ella se esbozan soluciones prácticas

que pueden adaptarse a diversos contextos nacionales y locales. Confiamos en que propicie una mayor colaboración, que a su vez servirá para apoyar a los países y a las comunidades en la implementación de sus propias vías para mejorar la seguridad de la tenencia de la tierra en beneficio de las personas y la naturaleza, entre las que se incluyen la sensibilización, la participación inclusiva, la creación de capacidades, la movilización de recursos, la recopilación de datos y un análisis de las lecciones aprendidas.

Debemos tomar medidas urgentes para revertir los efectos generalizados de la degradación de la tierra. Uno de los enfoques consiste en reforzar la seguridad de la tenencia y generar oportunidades para evitar, reducir y revertir la degradación de la tierra. Esperamos que esta guía técnica sirva de catalizador para promover soluciones innovadoras y fomentar asociaciones más sólidas, que son necesarias con miras a garantizar a toda la humanidad un futuro eficiente, inclusivo, resiliente y sostenible, a fin de conseguir una mejor producción, una mejor nutrición, un mejor medio ambiente y una vida mejor para todos, sin dejar a nadie atrás.



**QU Dongyu**  
Director General  
Organización de las Naciones Unidas  
para la Agricultura y la Alimentación



**M. Ibrahim Thiaw**  
Secretario Ejecutivo Convención  
de las Naciones Unidas de Lucha  
contra la Desertificación

# AGRADECIMIENTOS

## El equipo de la guía técnica

Esta guía técnica ha sido elaborada conjuntamente por la FAO y la Secretaría de la CLD, bajo la supervisión general de las jefas de equipo Vera Boerger y Miriam Medel.

Coordinadores: Aurelie Bres y Enni Kallio

Colaboradores de la FAO: Vera Boerger, Aurelie Bres, Tea Dabrundashvili, Jean Maurice Durand, Vladimir Evtimov, Qingqing Lyu, Stefan Schlingloff y Yasmeen Telwala

Colaboradores de la CLD: Miriam Medel, Enni Kallio, Sasha Alexander, Jon Unruh, Marcos Montoiro, Rockaya Aidara, Barron Joseph Orr y Catherine Dillman

Colaboradores de TMG Research (Think Tank for Sustainability): Jes Weigelt, Frederike Klümper y Babette Wehrmann

## Revisores

Revisores de la FAO: Amparo Cerrato Gevawer, Francesca Felicani Robles, María Acosta Lazo, Martha Osorio, Maxim Gorgan, Morten Hartvigsen, Bradley Paterson, Gregorio Velasco Gil y Margret Vidar contribuyeron con sus conocimientos especializados y su experiencia, ayudando a mejorar la guía.

Revisores externos: Ulrich Apel (FMAM), Verona Collantes (ONU Mujeres), Beth Roberts y Rachel McMonagle (Landesa), Everlyne Nairesiae (ONU Habitat), Noel Oettlé (Grupo de Vigilancia Ambiental), Nahid Naghizadeh, Pablo Andrés Motta Delgado, Sabina Gasimova, Manon Albagnac y Tcharbuahbokenko Nfinn (panel de OSC de la CLD), y Nathalie van Haren (Both ENDS).

Contribuciones de expertos en las consultas electrónicas de múltiples partes interesadas y estudios de casos: Baris Karapinar (Turquía), Batsaikhan Jamsranjav (Mongolia), Carlos Alberto Ávila Cerón (Colombia), Cholpon Alibakieva (Kirguistán), Djatougbe Aziaka (Togo), Enk-Amgalan Tseelei (Mongolia), Ermias Betemariam (Etiopía), Hamid Custovic (Bosnia y Herzegovina), Ikhbayar Tsevelmaa (Mongolia), Joseph Rahall (Sierra Leona), Manon Albagnac (Francia), Marioldy Sánchez Santivañez (Perú), Melisa Ljusa (Bosnia y Herzegovina), Nahid Naghizadeh (Irán), Narangerel Yasanjav (Mongolia), Nathalie van Haren (Países Bajos), Paulette Bynoe (Guyana), Samuel B. Mabikke (Sierra Leona), Tamsir Mbaye (Senegal), Valentin Ciubotaru (Moldova), Wissal Gharbi (Túnez), Andrés Molina (Paraguay), Fabiola Alcorta (Paraguay), César Balbuena (Paraguay) y Benicia Almeida (Paraguay).

Proceso de consulta de la CLD: los países parte de la CLD, el panel de OSC y los observadores acreditados participaron en el proceso de consulta y presentaron contribuciones escritas que se tuvieron en cuenta en la preparación de la guía técnica.

Diseño gráfico: James Morgan

Comunicación y divulgación: Michele Piraux

Traducción: Sandra Apaza Lanyi

Corrección de pruebas: Sofia Espinoza

Apoyo administrativo: Alessandra Grandi

La FAO y la CLD desean expresar su agradecimiento a todas las personas que han aportado con su experiencia y que han contribuido a la elaboración de la guía técnica.

Esta guía técnica ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación y la Iniciativa de Ankara de la República de Türkiye.

# ABREVIATURAS Y SIGLAS

|                 |  |
|-----------------|--|
| <b>CLPI</b>     | consentimiento libre, previo e informado (FPIC, por sus siglas en inglés)  |
| <b>CLD</b>      | Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación   |
| <b>COP</b>      | Conferencia de las Partes  |
| <b>CSA</b>      | Comité de Seguridad Alimentaria Mundial  |
| <b>DDTS</b>     | desertificación/degradación de la tierra y sequía  |
| <b>DNUDPI</b>   | Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas   |
| <b>DVGT</b>     | 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 (VGGT, por sus siglas en inglés) |
| <b>FAO</b>      | Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación  |
| <b>FVC</b>      | Fondo Verde para el Clima  |
| <b>GGW</b>      | Iniciativa de la Gran Muralla Verde  |
| <b>GST</b>      | gestión sostenible de la tierra  |
| <b>ICP</b>      | Interfaz Ciencia-Política (SPI por sus siglas en inglés)   |
| <b>IPBES</b>    | Plataforma intergubernamental científico-normativa sobre diversidad biológica y servicios de los ecosistemas   |
| <b>IPCC</b>     | Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático   |
| <b>IRP</b>      | Panel Internacional de Recursos  |
| <b>MAER</b>     | Ministerio de Agricultura y Equipamiento Rural, Senegal  |
| <b>MCC NDT</b>  | marco conceptual científico de la neutralización de la degradación de las tierras  |
| <b>NDT</b>      | neutralización de la degradación de las tierras  |
| <b>ODS</b>      | Objetivos de Desarrollo Sostenible   |
| <b>OIT</b>      | Organización Internacional del Trabajo   |
| <b>ONU</b>      | Organización de las Naciones Unidas  |
| <b>ONU REDD</b> | Programa de las Naciones Unidas para la Reducción de Emisiones de Deforestación y Degradación de los Bosques   |
| <b>PLUP</b>     | planificación participativa del uso de la tierra   |
| <b>PMPI</b>     | plataformas de múltiples partes interesadas (MSP, por sus siglas en inglés)  |
| <b>PNUMA</b>    | Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente   |
| <b>UICN</b>     | Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza  |



# RESUMEN EJECUTIVO

El acceso seguro a la tierra y a los recursos naturales es fundamental para lograr un desarrollo sostenible. Mejorar la seguridad de la tenencia puede proporcionar múltiples beneficios en términos de reducción de la pobreza, aumento de la seguridad alimentaria, empoderamiento de las mujeres y los jóvenes, evitar los conflictos por los recursos naturales y la migración forzada, y mejorar tanto la conservación de la biodiversidad como la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo. Esto es particularmente cierto para las comunidades rurales pobres y vulnerables, donde la tierra es a menudo el activo más importante. La seguridad de la tenencia es un gran incentivo para el uso y la gestión sostenibles de la tierra y puede proporcionar la garantía necesaria para estimular las inversiones a gran escala en la Neutralidad de la Degradación de Tierras (NDT) y restauración.

En 2019, la Conferencia de las Partes de la CLD adoptó una decisión histórica sobre la tenencia de la tierra, reconociendo la importancia de la gobernanza responsable de la tierra para abordar la desertificación/degradación de la tierra y la sequía. La decisión solicitó específicamente a la secretaría de la CLD, en colaboración con la FAO y otros socios, que elaborara esta guía técnica sobre cómo integrar las DVGT en la aplicación de la CLD y la NDT. Las DVGT son un marco reconocido internacionalmente que proporciona orientación sobre cómo mejorar la gobernanza de la tenencia con el objetivo general de lograr la seguridad alimentaria, la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible para todos.

Esta guía técnica pretende informar a los responsables políticos y de la toma de decisiones sobre el potencial y los medios mediante los cuales una tenencia legítima y segura puede acelerar el progreso hacia la NDT y otros compromisos de restauración. También pretende servir a las agencias de administración de tierras y a los posibles beneficiarios que participan en las iniciativas NDT y se ven afectados por ellas, incluidas las organizaciones de la sociedad civil, en particular las que apoyan a las poblaciones vulnerables, como a los pueblos indígenas y a las comunidades locales, a las mujeres y a los jóvenes. El objetivo final es integrar las actividades para mejorar la seguridad de la tenencia de la tierra en la aplicación de las iniciativas NDT, creando así las condiciones para una continuidad de los derechos legítimos de tenencia de una manera centrada en las personas, participativa y con perspectiva de género.

## MENSAJES CLAVE

*La seguridad de la tenencia aumenta los efectos positivos de las iniciativas de NDT en beneficio de las personas y el planeta.*

La mejora de la seguridad de la tenencia a través de la aplicación de iniciativas NDT provoca múltiples impactos socioeconómicos y medioambientales positivos, y acelera los esfuerzos para abordar la desertificación, la degradación de la tierra y la sequía. El reconocimiento y la documentación de los derechos legítimos de tenencia, en consonancia con los principios de las DVGT, permite a los titulares de derechos —y en particular a los más vulnerables— participar y contribuir a las iniciativas NDT con una mayor certeza de participación en la toma de decisiones y de acceso a los beneficios obtenidos.

***Abordar la tenencia en las iniciativas NDT comienza con la evaluación de las necesidades y condiciones locales.***

La realización de evaluaciones preliminares sobre las condiciones biofísicas, la tenencia de la tierra y el género es esencial para informar la fase de diseño y planificación de las iniciativas NDT. El primer paso para identificar las causas de la degradación de la tierra y comprender las características específicas de la tenencia de la tierra y las dinámicas de género existentes es garantizar una consulta y una participación inclusivas y significativas, especialmente de los más vulnerables. Para ello es necesario asignar tiempo, capacidades y recursos suficientes para la fase de diseño y planificación de las iniciativas NDT, con el fin de adaptarlas a las necesidades y condiciones locales específicas de una manera que tenga en cuenta las cuestiones de género.

***La consulta y la participación significativas e inclusivas son esenciales para garantizar que los derechos legítimos de tenencia sean tomados en cuenta en las iniciativas NDT.***

Una consulta significativa e inclusiva implica garantizar la participación activa, libre, efectiva e informada de individuos y grupos antes de que se tomen las decisiones. Comprender los desequilibrios de poder existentes entre las diferentes partes interesadas es clave para ofrecer igualdad de oportunidades para una participación significativa e inclusiva y para garantizar que la búsqueda de la NDT no irrumpa los derechos legítimos de tenencia. Las DVGTT hacen especial hincapié en la salvaguarda de los derechos legítimos de tenencia de las personas vulnerables y marginadas de una manera participativa y con perspectiva de género, y esto se refleja en esta guía a través de las consideraciones y actividades clave descritas en las vías universales de esta guía técnica.

***Los enfoques con perspectiva de género pueden abordar las desigualdades subyacentes en el control y el acceso a los recursos de la tierra y son necesarios para realizar un cambio transformador.***

Un enfoque con perspectiva de género identifica y reconoce los roles y normas de género existentes que inhabilitan a las mujeres a participar en las iniciativas NDT, y busca proactivamente superarlos y eliminarlos. Las mujeres desempeñan un papel clave en la gestión de la tierra y en la garantía de la seguridad alimentaria de sus familias y comunidades, especialmente en zonas muy afectadas por la desertificación, la degradación de la tierra y la sequía. Garantizar los derechos de tenencia de las mujeres también puede contribuir a objetivos de desarrollo más amplios. Involucrar a mujeres y hombres en igualdad de condiciones y en todas las etapas de una iniciativa NDT —desde la participación equitativa en la toma de decisiones relacionadas con la tierra hasta la distribución justa de los beneficios— tiene el potencial de eliminar las barreras estructurales o sistémicas, conduciendo así a un cambio transformador.

***Nueve vías para aumentar la seguridad de la tenencia en las iniciativas NDT***

Las nueve vías orientadas a la acción se centran en ofrecer soluciones prácticas a los problemas de tenencia de la tierra más comunes en el contexto de los planes, marcos jurídicos, estrategias y programas de acción nacionales. Las vías son flexibles y pueden adaptarse a diferentes contextos nacionales. Mientras que algunas vías son universales —mejorando los derechos legítimos de tenencia, la consulta y la participación, y los enfoques con perspectiva de género— otras son específicas del contexto y aplicables en circunstancias nacionales o locales específicas.

***Vía 1: Mejora de los marcos políticos y jurídicos:*** se centra en la alineación de los marcos políticos, jurídicos y organizativos para la gobernanza de la tenencia a nivel nacional y local con el fin de promover un enfoque integrado y sostenible de la LDN.

**Vía 2: Establecimiento de mecanismos específicos de coordinación de políticas:** aborda la fragmentación sectorial y fomenta la coordinación, el intercambio de información y el seguimiento de las iniciativas NDT, integrando los principios de las Directrices de Comercio Justo de una manera inclusiva.

**Vía 3: Garantizar los derechos de tenencia y el acceso a la tierra y los recursos naturales de las mujeres:** aborda los roles y las normas de género existentes, las políticas y los sistemas administrativos que inhiben los derechos de tenencia de las mujeres y su acceso a los recursos naturales mediante la comprensión y la respuesta a las necesidades y los roles diferenciados de las mujeres y los hombres.

**Vía 4: Establecimiento de mecanismos accesibles y transparentes de reclamación y resolución de conflictos:** define las formas de abordar las posibles quejas y disputas sobre la tierra que puedan surgir a través de las iniciativas NDT, mediante el establecimiento de mecanismos que sean transparentes, accesibles para todas las partes interesadas y que estén en consonancia con los derechos humanos reconocidos internacionalmente.

**Vía 5: Diseño y aplicación de una planificación integrada y participativa del uso de la tierra sensible a la tenencia:** destaca las formas en que los derechos legítimos de tenencia pueden ser reconocidos, respetados y salvaguardados contra las amenazas e infracciones a través de la planificación integrada del uso de la tierra para promover más eficazmente las prácticas de gestión sostenible de la tierra que sostengan los recursos de la tierra para el futuro.

**Vía 6: Apoyo a la NDT mediante herramientas de administración de tierras:** se centra especialmente en el uso de la concentración parcelaria y los bancos de tierras para abordar la fragmentación de la tierra, el abandono de la tierra y los problemas de acceso a la tierra que conducen a la degradación de la misma.

**Vía 7: Reconocimiento y documentación de los derechos legítimos de tenencia de tierras públicas:** identifica las formas de garantizar el uso continuado de las tierras públicas por parte de los titulares de derechos legítimos de forma sostenible, para sus actividades de subsistencia como la agricultura, el pastoreo y la silvicultura, entre otras.

**Vía 8: Reconocimiento y documentación de los derechos de tenencia para la gestión sostenible de los bienes comunes:** se centra en cómo fortalecer la gobernanza responsable de los bienes comunes para mejorar la gestión de la tierra y los recursos naturales mediante el reconocimiento de las instituciones que los gobiernan y la demarcación de sus límites.

**Vía 9: Asignación y fortalecimiento de derechos y deberes en tierras privadas:** se centra en la adaptación de los enfoques a las diferentes capacidades de los propietarios de tierras privadas, que representan un grupo diverso de actores en términos de tamaño de las propiedades de la tierra, el tipo de derechos de tenencia considerados (derechos de propiedad o arrendamiento), y el tipo de actor (personas físicas o jurídicas).

La decisión de la Conferencia de las Partes (COP, por sus siglas en inglés) de la CLD sobre la tenencia de la tierra ofrece una ocasión oportuna para renovar y acelerar la aplicación de las DVGT. Esta integración de las DVGT y la NDT es clave para optimizar los múltiples beneficios socioeconómicos y medioambientales que se derivan de las iniciativas NDT. Esta guía técnica no es más que un primer paso y se necesitará apoyo adicional para la concienciación, el desarrollo de las capacidades técnicas, la movilización de recursos, el intercambio de conocimientos y la interoperabilidad de los datos para integrar eficazmente la gobernanza responsable en las iniciativas NDT y otros compromisos de restauración.





# TIERRA Y TENENCIA: UNA VISION GENERAL

## 1.1. NEUTRALIZACIÓN DE LA DEGRADACIÓN DE LAS TIERRAS

Evitar, reducir y revertir la degradación de las tierras junto con una gobernanza responsable de la tenencia son fundamentales para la realización progresiva del derecho de las personas a una alimentación adecuada, el logro de los objetivos climáticos nacionales e internacionales y la conservación de la biodiversidad. Una tierra sana es un requisito previo para la supervivencia humana, ya sea para producir alimentos, piensos, fibra o combustible, o para proporcionar servicios de los ecosistemas terrestres, como agua dulce o aire limpio. La tierra también está intrínsecamente ligada a la cultura, el legado y la identidad de muchas comunidades indígenas y locales. Sin embargo, la tierra es limitada y está sujeta a tendencias de degradación crecientes. El uso humano afecta a cerca del 70% de la superficie terrestre libre de hielo del mundo (IPCC, 2019) y la degradación de la tierra afecta negativamente al bienestar de más de 3.000 millones de personas, aún más cuando se superpone a la pobreza (IPBES, 2018). El cambio de uso de la tierra y la degradación también impulsan la pérdida de biodiversidad (IPBES, 2018), la deforestación (FAO, 2021c) y son responsables de importantes emisiones de gases de efecto invernadero (IPCC, 2019).

La neutralización de la degradación de las tierras (NDT) es “un estado en el que la cantidad y la calidad de los recursos de la tierra necesarios para respaldar las funciones y los servicios de los ecosistemas para mejorar la seguridad alimentaria se mantienen estables o aumentan dentro de escalas y ecosistemas temporales y espaciales específicos” (CLD, 2015).

El principal objetivo de la NDT es hacer frente a estas tendencias y detener la pérdida de tierras sanas y productivas. La NDT proporciona un marco práctico para equilibrar la tierra, creando así la oportunidad de equilibrar los alimentos, el agua, la energía y la naturaleza haciendo las cosas correctas, en los lugares adecuados, a la escala adecuada, con las personas adecuadas. Aunque el objetivo central de la NDT es mantener o mejorar el capital natural basado en la tierra, el enfoque en las personas es el medio clave para lograr la NDT, incluyendo la necesidad de reforzar la gobernanza responsable e inclusiva de la tierra (Orr *et al.*, 2017).

En el marco de la CLD, más de 129 países se han comprometido a establecer objetivos nacionales voluntarios en materia de NDT.<sup>1</sup> De ellos, más de 106 países —más de dos tercios— ya han fijado sus objetivos, y más de 71 países han conseguido compromisos gubernamentales de alto nivel para aplicar medidas destinadas a evitar, reducir o revertir la degradación de la tierra. El compromiso combinado de estos objetivos de NDT asciende a más de 450 millones de hectáreas. Esto representa una parte importante de los compromisos mundiales de restauración, que se estiman entre 765 y 1 000 millones de hectáreas (Sewell, van der Esch y Löwenhardt, 2020).

Además de la fijación de objetivos de la NDT, los países han asumido múltiples compromisos internacionales, regionales y nacionales para combatir la desertificación/degradación de las tierras y la sequía (DDTS). La Gran Muralla Verde del Sáhara y el Sahel (GGW) es una iniciativa liderada por África cuyo objetivo es restaurar 100 millones de hectáreas de tierras degradadas, capturar 250 millones de toneladas de carbono y crear 10 millones de empleos verdes para 2030 (CLD, 2021; Goffner, Sinare y Gordon, 2019). El Desafío de Bonn se lanzó en 2011 con el objetivo mundial de restaurar 150 millones de hectáreas de paisajes degradados y deforestados para 2020 y 350 millones de hectáreas para 2030. En 2017, las promesas de restauración realizadas por los gobiernos superaron el hito de los 150 millones de hectáreas.<sup>2</sup> La Iniciativa Verde de Cercano Oriente, liderada por el Reino de Arabia Saudita, reúne a los países de Cercano Oriente y el Norte de África para plantar 50 000 millones de árboles en toda la región, para restaurar una superficie equivalente a 200 millones de hectáreas de tierras degradadas ayudando a reducir el 2,5% de los niveles globales de dióxido de carbono, y para reducir las emisiones de carbono resultantes de la producción de hidrocarburos en la región en más del 60%.<sup>3</sup> La Declaración de Nueva York sobre los Bosques es una asociación de gobiernos, empresas multinacionales, pueblos indígenas y sociedad civil que se esfuerza por poner fin a la pérdida de bosques naturales y restaurar 350 millones de hectáreas de paisajes y tierras forestales degradadas para 2030.<sup>4</sup> La Iniciativa del G20,

<sup>1</sup> Para conocer las últimas cifras a febrero de 2022, véase: [www.unccd.int/actions/ldn-target-setting-programme](http://www.unccd.int/actions/ldn-target-setting-programme).

<sup>2</sup> Para conocer las últimas cifras sobre el Desafío de Bonn, véase: [www.bonnchallenge.org/](http://www.bonnchallenge.org/).

<sup>3</sup> Para conocer las últimas cifras de la Iniciativa Verde de Cercano Oriente, véase: [www.saudigreeninitiative.org/about-middle-east-green-initiative/](http://www.saudigreeninitiative.org/about-middle-east-green-initiative/).

<sup>4</sup> Para conocer las últimas cifras sobre la Declaración de Nueva York sobre los Bosques, véase: <https://forestdeclaration.org/>.

lanzada en 2020, pretende basarse en las iniciativas existentes, incluidas las pocas mencionadas anteriormente, para lograr una reducción del 50% de las tierras degradadas para 2040. El alcance de estos compromisos, en todos los ecosistemas terrestres gestionados y naturales, demuestra que las iniciativas de restauración y de NDT ocupan un lugar destacado en las agendas políticas mundiales (Anseeuw y Baldinelli, 2020).

Teniendo en cuenta esta gran variedad de compromisos y actividades mundiales, regionales, nacionales e incluso locales emprendidos por los países y otras partes interesadas, en esta guía técnica se utilizará el término "iniciativa NDT" para englobar la variedad de actividades que incluyen proyectos, planes, objetivos, programas, prácticas, asistencia política, sensibilización y otros esfuerzos para combatir la desertificación, la degradación de la tierra y la sequía.

## **1.2. RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL: IMPORTANCIA DE LA SEGURIDAD DE LA TENENCIA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA LUCHA CONTRA LA DDTS**

Existe un consenso mundial sobre el papel fundamental que desempeñan las tierras sanas y productivas para lograr el desarrollo sostenible, especialmente para las comunidades vulnerables donde la tierra es su activo más importante. En 2015, los Estados miembros de la ONU adoptaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus 17 ODS (ONU, 2015). Los ODS están diseñados con un enfoque integrado, de manera que las actividades para lograr un ODS están interrelacionadas y contribuyen al logro sinérgico de otros ODS. Las sociedades no podrán alcanzar estos ODS si no gestionan sus recursos de la tierra de forma sostenible y responsable (IRP, 2019).

Tanto la NDT como la gobernanza responsable de la tierra son elementos clave de múltiples ODS y de sus respectivas metas, en particular:

- La meta 15.3 de los ODS, que es la meta operativa de la NDT, establece lo siguiente: "Para 2030, luchar contra la desertificación, rehabilitar las tierras y los suelos degradados, incluidas las tierras afectadas por la desertificación, la sequía y las inundaciones, y procurar lograr un mundo con una degradación neutra del suelo".
- La meta 1.4 de los ODS establece: "Para 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los más vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías y los servicios económicos, incluida la microfinanciación".
- La meta 5.a de los ODS establece: "Emprender reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales".

Cada vez se reconocen más las interrelaciones operativas entre la gobernanza responsable de la tierra y el desarrollo sostenible, y más concretamente entre la seguridad de la tenencia y la gestión sostenible de la tierra, la salud del suelo, la restauración de la tierra y la lucha contra la desertificación, la degradación de la tierra y la sequía. Tanto la Declaración de los Líderes de Glasgow sobre los Bosques y el Uso de la Tierra (COP26 en 2021) como el Foro Mundial para la Alimentación y la Agricultura (GFFA 2022) contienen compromisos de alto nivel para respetar los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales y estipulan que el acceso a largo plazo, asequible y seguro a la tierra y los recursos naturales a través de la propiedad, los derechos de uso y otras formas de tenencia legítima es de gran importancia para la seguridad alimentaria local y mundial.

En 2019, en la 14ª Conferencia de las Partes de la CLD, los países destacaron la importancia de la gobernanza responsable de la tierra para hacer frente a la desertificación/degradación de la tierra y a la sequía, y adoptaron una decisión sin precedentes sobre la tenencia de la tierra.<sup>5</sup> Hasta la fecha, la CLD es el único acuerdo medioambiental multilateral que aborda explícitamente la cuestión de la tenencia de la tierra. La decisión aborda la tenencia y su relevancia para la aplicación de la convención y pide específicamente que se elabore esta guía técnica sobre cómo integrar las DVGT en la aplicación de la Convención y el logro de la NDT. La decisión también invita a las partes a considerar los elementos de acción que incluyen *"reconocer los derechos legítimos de tenencia, incluidos los derechos consuetudinarios, en consonancia con el marco jurídico nacional"*, *"reconocer legalmente la igualdad de derechos de uso y propiedad de la tierra para las mujeres y la mejora de la igualdad de acceso de las mujeres a la tierra y la seguridad de la tenencia de la tierra"* y *"revisar y, cuando sea apropiado, adoptar la legislación y los procedimientos nacionales de gobernanza de la tierra para apoyar la gestión sostenible de la tierra y la restauración de la tierra"*. Estos elementos también fueron recordados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la resolución 76/206, en la que se pide a los Estados miembros que apliquen medidas para acelerar la consecución de la NDT, mediante la creación de un entorno propicio para el logro de la neutralización de la degradación de las tierras, incluida la gobernanza responsable de la tierra y la seguridad de la tenencia y la participación de las partes interesadas, entre otros<sup>6</sup>.

El recientemente concluido Decenio de las Naciones Unidas para los Desiertos y la Lucha contra la Desertificación (2010–2020) se centró en la acción para proteger las zonas áridas y puso de relieve el papel fundamental de estas zonas para el bienestar de la humanidad. La ambición del Decenio de las Naciones Unidas para la Restauración de los Ecosistemas (2021–2030) tiene un alcance más amplio y es más proactivo: detener la degradación de los ecosistemas en todo el mundo y restaurarlos para alcanzar los ODS. El Decenio adopta una definición amplia de la restauración de los ecosistemas, incluyendo una serie de actividades que abarcan la conservación, la gestión sostenible y la restauración, que está directamente alineada con las acciones de respuesta de la NDT para evitar, reducir y revertir la degradación de la tierra. Reconoce los factores directos e indirectos de la degradación de la tierra y los ecosistemas, por ejemplo, que la degradación puede ser el resultado de políticas perjudiciales, como las subvenciones a la agricultura intensiva

<sup>5</sup> Decisión 26/COP.14 sobre la tenencia de la tierra: [www.unccd.int/official-documents/cop-14-new-delhi-india-2019/26cop14](http://www.unccd.int/official-documents/cop-14-new-delhi-india-2019/26cop14).

<sup>6</sup> Resolución adoptada por la Asamblea General el 17 de diciembre de 2021, A/RES/76/206, sobre la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África.

en recursos o las leyes de tenencia débiles que fomentan la deforestación. Además, sitúa a las personas en el centro, pidiendo la actuación de actores a diferentes niveles —desde gobiernos y agencias de desarrollo hasta empresas, comunidades e individuos— y a diferentes escalas, incluyendo iniciativas a pequeña y gran escala.

### **1.3. PRINCIPIOS INTERNACIONALES PARA LA GOBERNANZA RESPONSABLE DE LA TENENCIA: 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 DVGT, o VGGT por sus siglas en inglés, son un conjunto de principios rectores y fueron aprobadas por unanimidad en la 38ª sesión del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) en mayo de 2012. Las DVGT son el único marco internacional sobre la gobernanza responsable de la tenencia, redactado por más de 1 000 partes interesadas con diferentes orígenes culturales de todas las regiones del mundo y negociado por los gobiernos, la sociedad civil y los representantes del sector privado. En diciembre de 2012, la Segunda Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la resolución A/67/443 que *"Alienta a los países a que consideren debidamente la posibilidad de aplicar 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, aprobadas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial el 11 de mayo de 2012 con el objetivo general de lograr la seguridad alimentaria para todos y apoyar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional"*.

Las DVGT *"persiguen mejorar la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques. Su objetivo es producir beneficios para todas las personas, en especial las vulnerables y marginadas, y alcanzar las metas de la seguridad alimentaria y la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, la erradicación de la pobreza, la creación de medios de vida sostenibles, la estabilidad social, la seguridad de la vivienda, el desarrollo rural, la protección del medio ambiente y el desarrollo social y económico sostenible"* (FAO, 2012).

Las DVGT proporcionan orientación sobre la gobernanza responsable de la tenencia y tratan de promover la seguridad de los derechos de tenencia y el acceso equitativo a la tierra, la pesca y los bosques, contribuyendo así a la erradicación del hambre y la pobreza, al desarrollo sostenible y a la gestión sostenible de los recursos naturales (FAO, 2012). Las DVGT se basan en los derechos humanos y promueven el respeto y el reconocimiento de todos los titulares legítimos de derechos de tenencia y los protegen contra la violación de sus derechos. En este contexto, las DVGT hacen hincapié en la necesidad de reconocer los diferentes sistemas de tenencia con un enfoque sensible al género, incluidos los sistemas consuetudinarios, indígenas e informales.

Las DVGT proporcionan principios (véase los principios generales y de aplicación de las DVGT) y directrices que abarcan (i) el reconocimiento legal y la asignación de derechos y deberes de tenencia;<sup>7</sup> (ii) las transferencias y otros cambios en los derechos y deberes de tenencia; (iii) la administración de la tenencia; y (iv) las respuestas al cambio climático y a las emergencias. Estos dos conjuntos de principios son esenciales para la realización de una gobernanza responsable de la tenencia y constituyen la base de esta guía técnica y de las posibles actividades presentadas en las vías.

### Principios generales de las DVGT (sección 3.A)

Los Estados deberían:

- 1. Dar reconocimiento y respetar a todos los titulares legítimos y sus derechos de tenencia.** Deberían adoptar medidas razonables para identificar, registrar y respetar a los titulares y sus derechos, ya sea que estos últimos hayan sido registrados oficialmente o no; abstenerse de vulnerar los derechos de tenencia de otros, y cumplir con los deberes que derivan de tales derechos.
- 2. Salvaguardar los derechos legítimos de tenencia frente a las acciones que puedan amenazarlos y ante las infracciones.** Deberían proteger a los titulares de derechos de tenencia frente a la pérdida arbitraria de los derechos, en particular ante los desalojos forzados que sean contrarios a sus obligaciones existentes en el marco del derecho nacional e internacional.
- 3. Promover y facilitar el goce de los derechos legítimos de tenencia.** Deberían llevar a cabo acciones concretas destinadas a fomentar y facilitar la plena realización de los derechos de tenencia o las transacciones de derechos; por ejemplo, asegurando que los servicios sean accesibles a todos.
- 4. Proporcionar acceso a la justicia para hacer frente a las violaciones de los derechos legítimos de tenencia.** Deberían proporcionar a todos, mediante el recurso a las autoridades judiciales o a otros instrumentos, una vía eficaz y accesible para la resolución de los conflictos sobre los derechos de tenencia, y poner en ejecución las resoluciones en plazos breves y a costos asequibles. Los Estados deberían proporcionar una reparación rápida y justa cuando los derechos de tenencia se expropian por motivos de utilidad pública.
- 5. Prevenir las disputas relacionadas con la tenencia, los conflictos violentos y la corrupción.** Deberían tomar medidas activas para evitar que surjan disputas por la tenencia y deriven en conflictos violentos. Deberían tratar de impedir la corrupción en todas sus formas, en todos los niveles y en todos los ámbitos (FAO, 2012).

<sup>7</sup> En las DVGT, esto se refiere al reconocimiento legal de los derechos de tenencia de los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas de tenencia consuetudinarios, así como de los derechos de tenencia informales; y a la asignación inicial de los derechos de tenencia de la tierra, la pesca y los bosques que son propiedad o están controlados por el sector público.

### Principios de aplicación de las DVGT (Sección 3.B)

- **Dignidad humana:** reconocimiento de la dignidad intrínseca y los derechos humanos iguales e inalienables de todas las personas.
- **No discriminación:** nadie debe ser objeto de discriminación por ley ni en las políticas, así como tampoco en la práctica.
- **Equidad y justicia:** reconocimiento de que la igualdad entre las personas puede requerir el reconocimiento de las diferencias entre ellas y la adopción de medidas positivas, incluido el empoderamiento, con el fin de fomentar derechos equitativos de tenencia y acceso a la tierra, la pesca y los bosques para todos, mujeres y hombres, jóvenes y personas vulnerables y tradicionalmente marginadas, dentro del contexto nacional.
- **Igualdad de género:** garantizar la igualdad del derecho de mujeres y hombres al disfrute de los derechos humanos, al tiempo que se reconocen las diferencias entre hombres y mujeres y se toman medidas específicas encaminadas a acelerar la igualdad de hecho, cuando sea necesario. Los Estados deben asegurar que las mujeres y las niñas tienen los mismos derechos de tenencia y acceso a la tierra, la pesca y los bosques con independencia de su estado civil y situación marital.
- **Enfoque holístico y sostenible:** reconocer la interrelación que existe entre los recursos naturales y sus usos, y adoptar un enfoque integrado y sostenible para su administración.
- **Consulta y participación:** establecer relación con y buscar el apoyo de aquellos que, teniendo derechos legítimos de tenencia, podrían verse afectados por las decisiones, antes de la adopción de estas, y responder a sus contribuciones; tener en cuenta los desequilibrios de poder existentes entre las distintas partes y garantizar la participación activa, libre, efectiva, significativa e informada de individuos y grupos en los correspondientes procesos de toma de decisiones.
- **Estado de derecho:** adopción de un enfoque basado en reglas a través de leyes que se dan a conocer ampliamente en los idiomas correspondientes, aplicables a todos y por igual y a través de un poder judicial independiente, compatibles con las obligaciones vigentes impuestas por el derecho nacional e internacional, y teniendo en cuenta los compromisos voluntarios asumidos en virtud de los instrumentos regionales e internacionales aplicables.
- **Transparencia:** definición clara y amplia difusión de las políticas, leyes y procedimientos en los idiomas correspondientes y amplia difusión de las decisiones en los idiomas correspondientes y en formatos accesibles para todos.
- **Rendición de cuentas:** responsabilizar a las personas, los organismos públicos y los actores no estatales de sus acciones y decisiones de acuerdo con los principios del Estado de derecho.
- **Mejora continua:** los Estados deben mejorar los mecanismos de seguimiento y análisis de la gobernanza de la tenencia a fin de desarrollar programas basados en datos y garantizar mejoras constantes (FAO, 2012).

## 1.4. VINCULACIÓN DE LA TENENCIA Y LA NDT: LA BASE CIENTÍFICA PARA UN ENTORNO PROPICIO PARA LA NEUTRALIZACIÓN DE LA DEGRADACIÓN DE LAS TIERRAS Y LA LUCHA CONTRA LA DESERTIFICACIÓN, LA DEGRADACIÓN DE LA TIERRA Y LA SEQUÍA

La comunidad científica internacional ha llevado a cabo una amplia investigación que explora las interrelaciones entre la tenencia de la tierra, la gestión sostenible de la tierra y la degradación de la misma. Los resultados destacan de manera uniforme la importancia de la seguridad de la tenencia de la tierra para crear un entorno que permita evitar, reducir y revertir la degradación de la tierra. El Informe Especial del IPCC sobre Cambio Climático y Tierra afirma que muchas prácticas de gestión sostenible de la tierra no se adoptan de forma generalizada debido a la inseguridad de la tenencia de la tierra, la falta de acceso a los recursos, la ineficacia de los servicios de asesoramiento agrícola, la insuficiencia y desigualdad de los incentivos privados y públicos, y la falta de conocimientos y experiencia práctica (IPCC, 2019). El informe de evaluación sobre la degradación y la restauración de la tierra realizado por IPBES destaca varios mensajes clave que indican que las prácticas y los conocimientos consuetudinarios utilizados por los pueblos indígenas y dentro de las comunidades locales pueden ser eficaces para conservar la biodiversidad y evitar, reducir y revertir la degradación de la tierra. El informe destaca además la importancia de la coordinación de políticas en la creación de condiciones propicias para una gestión más sostenible de la tierra, incluyendo *"políticas que confieran y protejan los derechos individuales y colectivos de tenencia y propiedad de la tierra, de conformidad con la legislación nacional en los niveles apropiados, empoderen a los pueblos indígenas y a las comunidades locales, y reconozcan el papel de los conocimientos y prácticas indígenas y locales para la gestión sostenible de la tierra"* (IPBES, 2018). Estas conclusiones se ven respaldadas además por los datos que muestran que más de 360 millones de pueblos indígenas y comunidades locales habitan en las áreas protegidas existentes (Iniciativa para los Derechos y Recursos, 2020) y gestionan al menos el 17% del carbono contenido en los bosques de 64 países de África, Asia y América Latina (Frechette *et al.*, 2018).

Estos vínculos han sido explorados con más detalle por la Interfaz Ciencia-Política (ICP) de la CLD en el marco conceptual científico de la NDT (MCC NDT) y en el informe técnico sobre la *"Creación de un entorno propicio para la neutralización de la degradación de las tierras y su posible contribución a la mejora del bienestar, los medios de subsistencia y el medio ambiente"*. Reforzar la gobernanza responsable e inclusiva de la tierra, poniendo énfasis en la protección de los derechos de tenencia de la tierra de las personas vulnerables y marginadas, es uno de los cuatro objetivos de la NDT identificados en el MCC NDT. El marco científico destaca, además, que si se siguen las orientaciones sobre la planificación transparente y participativa del uso de la tierra proporcionadas en las DVG, las iniciativas NDT pueden aplicarse de manera que se salvaguarden los derechos legítimos de tenencia (Orr *et al.*, 2017). El informe técnico de la ICP concluye que

el entorno propicio para la NDT se compone de cuatro dimensiones principales: (a) la interfaz ciencia-política; (b) los elementos financieros; (c) los acuerdos institucionales; y (d) los elementos políticos y regulatorios. Un componente fundamental de las dos últimas dimensiones es la gobernanza de la tierra y, de hecho, el informe destaca que la creación de un entorno propicio para la NDT es, en gran medida, un ejercicio de gobernanza de la tierra. Estas conclusiones ponen de manifiesto la naturaleza multidimensional del entorno favorable a la NDT, que requiere una mayor integración vertical y horizontal de las instituciones y los mecanismos de gobernanza. Además, la gobernanza de la tierra y la seguridad de la tenencia deben adaptarse a las condiciones locales y satisfacer las necesidades y aspiraciones de las comunidades afectadas. También subrayan la dinámica de la gobernanza de la tierra y los crecientes impactos de las cadenas de valor globales en las prácticas de gestión de la tierra, lo que proporciona tanto desafíos como oportunidades para la implementación de la NDT (Verburg *et al.*, 2019). Además, las experiencias en todo el mundo destacan que la tenencia de la tierra es uno de los diversos desafíos para la implementación de las medidas de NDT<sup>8</sup> (Allen *et al.*, 2020; Chasek *et al.*, 2020; Collantes *et al.*, 2018; Cowie *et al.*, 2019; Dallimer y Stringer, 2018; Kapović Solomun *et al.*, 2018; Kust *et al.*, 2018; Okpara, Stringer y Akhtar-Schuster, 2019; Speranza, Adenle y Boillat, 2019; van Haren *et al.*, 2019; von Maltitz *et al.*, 2019; Wunder y Bodle, 2019).

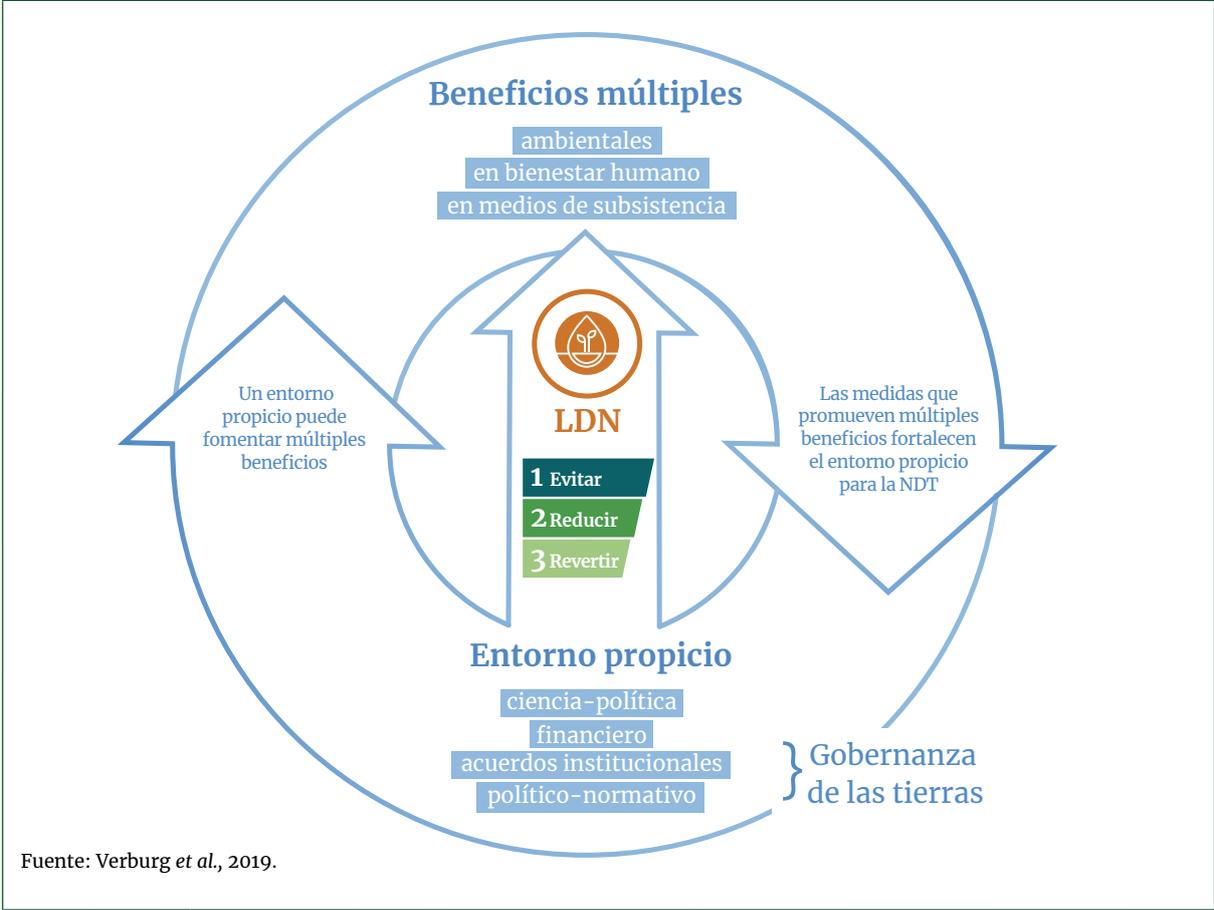
De estos resultados científicos se desprende que la seguridad de la tenencia anima a los usuarios de la tierra y a los titulares de derechos a invertir en la gestión sostenible de la tierra, como la agroforestería, el cultivo en terrazas, el drenaje, las obras de regadío y la conservación del suelo, para aumentar la productividad de la tierra a largo plazo. Quienes tienen la certeza del acceso y el control de la tierra están motivados para invertir en prácticas de conservación y regeneración sin temor a que sus tierras puedan ser tomadas o invadidas injustamente. La seguridad de la tenencia también reduce la posibilidad de que las reclamaciones y disputas conflictivas den lugar a la pérdida de tierras. La confianza resultante en la tenencia de la tierra a largo plazo proporciona la seguridad necesaria para realizar inversiones a gran escala en NDT y restauración. Una cuestión clave para la gobernanza responsable de la tenencia es la necesidad de asegurar y proteger los derechos legítimos a la tierra y garantizar que las personas vulnerables, incluidos los pueblos indígenas y las comunidades locales, puedan participar y beneficiarse de los esfuerzos de conservación, gestión sostenible y restauración de la tierra. Una gobernanza de la tierra débil, ausente o irresponsable socava la seguridad de la tenencia, lo que repercute negativamente en el desarrollo sostenible, incluidos los esfuerzos para abordar la DDTs. Las desigualdades en la distribución y el control de la tierra, así como la falta de claridad en los derechos y en la forma en la que se poseen, pueden exacerbar la competencia y la presión sobre los escasos recursos de la tierra cuando la demanda es elevada. Por otro lado, la mejora de la seguridad de la tenencia puede proporcionar múltiples beneficios en términos de reducción de la pobreza, aumento de la seguridad alimentaria, empoderamiento de las mujeres y los jóvenes, prevención de conflictos por los recursos y mejora de la conservación de la biodiversidad y de la mitigación y adaptación al cambio climático.

---

<sup>8</sup> Los demás desafíos para la aplicación pueden incluir, entre otros, políticas débiles, la no incorporación de consideraciones de género y la falta de capacidad para la planificación integrada del uso de la tierra, para los enfoques integradores y para los recursos financieros y de otro tipo.

Si bien los vínculos entre la tenencia y las iniciativas NDT han sido ampliamente discutidos y reconocidos en el contexto de la CLD, el informe técnico de la ICP sobre el entorno propicio para la NDT encuentra que muy pocos informes nacionales de fijación de objetivos de la NDT consideran la tenencia de la tierra, a pesar de que las partes interesadas perciben que la tenencia segura de la tierra y el acceso a la misma se encuentran entre las políticas, los procedimientos y los incentivos más importantes que pueden ayudar a implementar la NDT (Verburg *et al.*, 2019). Esto sugiere que la voluntad y la capacidad para abordar la tenencia y el acceso a la tierra siguen siendo escasas. La Secretaría de la CLD, la ICP y el Mecanismo Mundial han publicado múltiples documentos que ofrecen una orientación preliminar y conceptual sobre cómo considerar la gobernanza responsable de la tenencia en el contexto de la NDT, incluyendo el MCC NDT, los Proyectos y programas transformadores de neutralización de la degradación de las tierras. Directrices operacionales de apoyo a los países, la Lista de verificación para proyectos y programas transformadores en Neutralización de la Degradación de las Tierras y el Manual para incorporar la perspectiva de género en proyectos y programas transformadores de neutralización de la degradación de tierras. El objetivo de esta guía técnica es profundizar en la implementación y proponer posibles actividades sobre cómo integrar los principios de las DVGTT en las iniciativas NDT.

**FIGURA 1**  
**MARCO CONCEPTUAL DE LOS VÍNCULOS ENTRE LA NDT, EL ENTORNO PROPICIO Y EL LOGRO DE MÚLTIPLES BENEFICIOS**



Fuente: Verburg *et al.*, 2019.

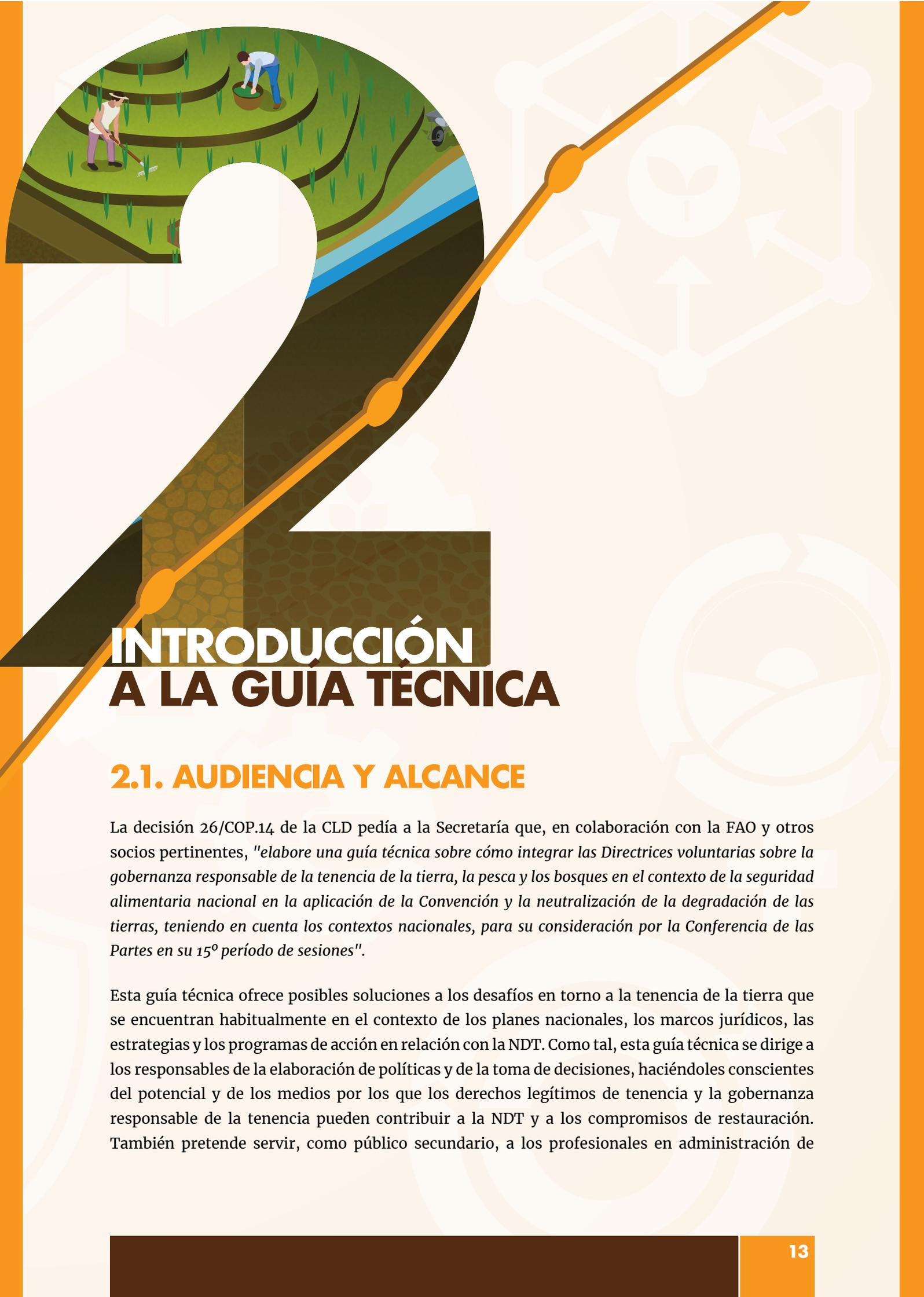
## LECTURAS COMPLEMENTARIAS

FAO. 2012. *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Roma.

**Grupo de Trabajo del CIP sobre tierra, bosques, agua y territorio.** 2016. *Manual Popular de las Directrices sobre la Gobernanza de la Tierra, la Pesca y los Bosques. Guía para la promoción, la aplicación, el monitoreo y la evaluación*. Comité Internacional de Planificación para la Soberanía Alimentaria.

**Verburg, P., Metternicht, G., Allen, C., Debonne, N., Akhtar-Schuster, M. Inácio da Cunha, M., Karim, Z., Pilon, A., Raja, O., Sánchez Santivañez, M. y Şenyaz, A.** 2019. *Creación de un entorno propicio para la Neutralización de la Degradación de las Tierras y su posible contribución a la mejora del bienestar, los medios de subsistencia y el medio ambiente*. Un informe de la Interfaz Ciencia-Política. Bonn. CLD.





# INTRODUCCIÓN A LA GUÍA TÉCNICA

## 2.1. AUDIENCIA Y ALCANCE

La decisión 26/COP.14 de la CLD pedía a la Secretaría que, en colaboración con la FAO y otros socios pertinentes, *"elabore una guía técnica sobre cómo integrar 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 la aplicación de la Convención y la neutralización de la degradación de las tierras, teniendo en cuenta los contextos nacionales, para su consideración por la Conferencia de las Partes en su 15º período de sesiones"*.

Esta guía técnica ofrece posibles soluciones a los desafíos en torno a la tenencia de la tierra que se encuentran habitualmente en el contexto de los planes nacionales, los marcos jurídicos, las estrategias y los programas de acción en relación con la NDT. Como tal, esta guía técnica se dirige a los responsables de la elaboración de políticas y de la toma de decisiones, haciéndoles conscientes del potencial y de los medios por los que los derechos legítimos de tenencia y la gobernanza responsable de la tenencia pueden contribuir a la NDT y a los compromisos de restauración. También pretende servir, como público secundario, a los profesionales en administración de

tierras y a los posibles beneficiarios que participan en las iniciativas NDT y se ven impactados por ellas, incluidas las organizaciones de la sociedad civil que apoyan especialmente a las poblaciones vulnerables, como los pueblos indígenas, las comunidades locales, las mujeres y los jóvenes.

## 2.2. CONSIDERACIONES CLAVE

Como complemento a los principios de las DVGTT y al marco de derechos humanos, se destacan aquí tres consideraciones clave que deben integrarse en la aplicación de las iniciativas NDT, independientemente de las vías que se identifiquen como más relevantes para el contexto nacional. Aunque estas consideraciones clave se aplican a todas las vías, las vías universales ofrecen más información y esbozan posibles actividades para abordar los derechos legítimos de tenencia, la consulta y la participación, y el enfoque de género en las iniciativas NDT.

### Derechos legítimos de tenencia

Las DVGTT establecen: *"A partir de un examen de los derechos de tenencia en consonancia con el derecho nacional, los Estados deberían otorgar un reconocimiento legal a aquellos derechos legítimos de tenencia que actualmente no estén protegidos por la ley. Las políticas y leyes que garanticen los derechos de tenencia no deberían ser discriminatorias y deberían reflejar una sensibilidad ante las cuestiones de género. En consonancia con los principios de consulta y participación de estas Directrices, los Estados deberían definir, a través de reglas ampliamente difundidas, qué categorías de derechos son las que se consideran legítimas. Todas las formas de tenencia deberían proporcionar a todas las personas un grado de seguridad en la tenencia que garantice la protección jurídica contra los desalojos forzosos contrarios a las obligaciones existentes de los Estados en el marco del derecho nacional e internacional, así como frente al acoso y otras amenazas."* (FAO, 2012, párrafo 4.4).

Los derechos legítimos de tenencia incluyen todos los acuerdos de tenencia que afectan a un individuo o a una comunidad, incluidos los derechos colectivos o comunales sobre la tierra y los recursos, independientemente de su reconocimiento formal por parte del Estado. También incluyen los derechos de tenencia de uso y acceso de cualquier duración, así como los recursos naturales a los que pertenecen. Los derechos legítimos de tenencia son un concepto central de los principios de las DVGTT y de todas las vías que se describen a continuación. Se puede aplicar un enfoque proactivo en las iniciativas de NDT para definir y salvaguardar (DVGTT del párrafo 7.1 al 7.6) todos los derechos legítimos de tenencia en las áreas de intervención y garantizar la aceptación y la participación de todos (véase la vía 1).

### Consulta y participación

Las DVGTT definen la consulta y la participación como *"establecer relación con y buscar el apoyo de aquellos que, teniendo derechos legítimos de tenencia, podrían verse afectados por las decisiones, antes de la adopción de estas, y responder a sus contribuciones; tener en cuenta los desequilibrios de poder existentes entre las distintas partes y garantizar la participación activa, libre, efectiva, significativa e informada de individuos y grupos en los correspondientes procesos de toma de decisiones"* (FAO, 2012, párrafo 3B.6).

Para permitir una consulta significativa y participativa durante el diseño, la aplicación y el seguimiento de las iniciativas NDT, los posibles afectados por las iniciativas NDT deben tener acceso a la información pertinente, en un formato y un idioma accesibles, antes de que se tomen las decisiones, y contar con tiempo suficiente para una consulta y una participación inclusivas. En este sentido, es importante identificar y abordar las capacidades diferenciadas de los grupos afectados para que la participación sea plena. Los actores locales de la sociedad civil, como las organizaciones medioambientales, los grupos de agricultores, las organizaciones de los pueblos indígenas y otros grupos cívicos desempeñan un papel importante a la hora de atender y comunicarse con las poblaciones especialmente vulnerables, como los pueblos indígenas, las comunidades locales, las mujeres y los jóvenes. Por lo tanto, la mejora de las capacidades de la sociedad civil local tiene el potencial de movilizar la consulta y la participación a diferentes escalas: organizando actividades de divulgación, difundiendo ideas e información, organizando actividades de formación y canalizando la retroalimentación de las partes interesadas. Será necesario prestar una atención especial para garantizar un proceso de consulta que tenga en cuenta las cuestiones de género.<sup>9</sup> Es responsabilidad de quienes ejecutan la iniciativa NDT garantizar una consulta significativa, inclusiva y participativa a lo largo del diseño, la ejecución y el seguimiento de la iniciativa. Sin embargo, el Estado también puede establecer requisitos para la consulta y la participación en todas las iniciativas NDT y por parte de todos los actores, incluidos los del sector privado.

Las plataformas de múltiples partes interesadas son una herramienta para las formas inclusivas de participación y consulta para generar un consentimiento informado entre las diferentes partes interesadas y pueden complementarse con una variedad de instrumentos internacionales, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI) y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1989), entre otros. La DNUDPI, por ejemplo, prevé el consentimiento libre, previo e informado (CLPI) de los pueblos indígenas cuando sus derechos puedan verse afectados. El CLPI es un derecho colectivo de los pueblos indígenas que se deriva del derecho a la autodeterminación sobre sus tierras, territorios y otras propiedades reconocidas. A los efectos de esta guía, el CLPI debe considerarse como un *"derecho colectivo de los pueblos indígenas a adoptar decisiones por medio de sus representantes libremente elegidos y sus instituciones consuetudinarias o de otra índole y a otorgar o negar su consentimiento antes de que el gobierno, la industria u otra parte externa aprueben cualquier proyecto que pueda afectar las tierras, los territorios y los recursos que poseen, ocupan o de otro modo utilizan de forma consuetudinaria"*. (FAO, 2014a). Existe, por tanto, un vínculo directo entre el CLPI y el autogobierno.

## Enfoque de género

Las DVGT destacan la necesidad de *"garantizar la igualdad del derecho de mujeres y hombres al disfrute de los derechos humanos, al tiempo que se reconocen las diferencias entre hombres y mujeres y se toman medidas específicas encaminadas a acelerar la igualdad de hecho, cuando sea necesario"*. Garantizar el compromiso con la igualdad de género a lo largo de todo el proceso de la NDT es una característica fundamental para las iniciativas NDT, y el Mecanismo Mundial de la CLD ha

---

<sup>9</sup> Véase, por ejemplo, Oxfam e IISD (2017).

desarrollado orientaciones para integrar las cuestiones de género en la acción de la NDT.<sup>10</sup> Un enfoque con perspectiva de género reconoce y admite las normas y desigualdades de género y responde a ellas creando acciones, políticas e iniciativas que aborden las diferentes necesidades, limitaciones y oportunidades de las mujeres y los hombres. Un enfoque con perspectiva de género garantiza que se aborden las necesidades diferenciales de mujeres y hombres; que la participación de mujeres y hombres sea equitativa; y que la distribución de beneficios, recursos, estatus y derechos sea atendida de forma equitativa. Este enfoque se aplica a todas las etapas del diseño, la ejecución y el seguimiento del programa.

En muchos contextos, las mujeres están en desventaja en las decisiones sobre el uso y la gestión de la tierra debido a los acuerdos de gobernanza y las normas sociales discriminatorias, junto con otras desigualdades estructurales persistentes. Poseen proporcionalmente menos tierras que los hombres y pueden estar en desventaja en la asignación de derechos de herencia. Los derechos de las mujeres a la tierra tienen más probabilidades de ser violados, cuando los beneficios de las inversiones en la gestión de la tierra son apropiados por otros. Las mujeres también están en desventaja por las relaciones de poder desiguales y la limitada participación significativa en la toma de decisiones. Los miembros masculinos de la familia pueden tener un mayor poder de decisión sobre las técnicas de gestión, la selección de los cultivos y la asignación de los derechos sobre la tierra dentro del hogar. Aplicando un enfoque que tenga en cuenta las cuestiones de género, las iniciativas NDT pueden abordar estas cuestiones y mejorar el control de las mujeres sobre la tierra, aumentar su capacidad de toma de decisiones en el hogar y la comunidad y fomentar su capacidad para participar en las iniciativas NDT. Además, abordar el género de forma inclusiva e interseccional en las iniciativas NDT, teniendo en cuenta la naturaleza interconectada de otras características e identidades sociales (como la edad, la etnia, el género, la casta y la clase), puede ayudar a abordar las necesidades diferenciadas de otros grupos vulnerables y dar lugar a beneficios comunitarios más amplios y a medidas conjuntas para abordar los sistemas superpuestos e interdependientes de experiencias, discriminación y/o desventaja.

---

<sup>10</sup> El manual puede consultarse en el sitio web de la CNULD:  
<https://www.unccd.int/publications/manual-gender-responsive-land-degradation-neutrality-transformative-projects-and>.



### 3.1. DESCRIPCIÓN DEL ENFOQUE DE LAS VÍAS

Para atender a la diversidad de contextos nacionales, esta guía técnica propone un conjunto flexible, genérico e inclusivo de nueve vías orientadas a la acción que permite adaptarlas a los distintos países, con el fin de integrar los principios de las DVGT en las iniciativas de lucha contra la desertificación, la degradación de la tierra y la sequía, y alcanzar la NDT. Además de las DVGT, las decisiones de la COP de la CLD y el marco de la NDT, las vías de acción se nutren de una revisión bibliográfica sobre las lecciones aprendidas, los estudios de caso y las buenas prácticas, así como en una serie de consultas electrónicas con múltiples partes interesadas celebradas de junio a noviembre de 2020. Las vías de acción están formuladas de manera que se refieran a varios países y no sean específicos de un solo contexto o estudio de caso. Cualquier acción para aplicar estas vías debe estar en consonancia con los principios de las DVGT<sup>11</sup> y el marco de los derechos humanos.

Las nueve vías de acción abordan los retos más comunes relacionados con la tenencia de la tierra vinculados a la consecución de la NDT. Cada una describe las formas de aplicar los principios de las DVGT para el lograr la NDT y aborda las preguntas sobre el "cómo" de la implementación. Cada vía también establece: (i) una lista de posibles acciones a nivel nacional y local; (ii) referencias en la sección "Lecturas complementarias" para profundizar en los temas presentados en las vías y proporcionar más asesoramiento técnico pertinente para la aplicación sobre el terreno; y (iii) un estudio de caso para ilustrar las posibles oportunidades y desafíos que podrían surgir al aplicar las vías en diversos contextos nacionales y locales. Sin embargo, no son relevantes para todos los

<sup>11</sup> Véase los principios generales y de aplicación de las DVGT en el apartado 1.4.

países, por lo que se invita a los usuarios de esta guía técnica a considerar aquellas vías que sean más pertinentes para sus contextos nacionales, al tiempo que se esfuerzan por alcanzar la NDT y mantener los principios de las DVGT. Para alcanzar la NDT, es necesario seguir varias vías de acción en un enfoque integrado de múltiples vías. Independientemente de las vías que se utilicen, los enfoques deben abarcar los derechos legítimos de tenencia, la consulta y la participación amplias e inclusivas, y un enfoque que tenga en cuenta las cuestiones de género, que son las consideraciones clave descritas en la sección 2.2.

## 3.2. APLICACIÓN DEL ENFOQUE DE MÚLTIPLES VÍAS EN LAS INICIATIVAS NDT

La figura 2 ofrece una representación esquemática del enfoque de múltiples vías para integrar la gobernanza de la tenencia en las iniciativas NDT, con los principios de las DVGT como herramienta de orientación general.

En la fase de planificación de las iniciativas NDT, se realizan evaluaciones preliminares para garantizar que las actividades y los componentes de la iniciativa se ajustan al entorno físico y social, y abordan las necesidades, los retos y las realidades específicas sobre el terreno. Para la integración de la tenencia de la tierra en las actividades de las iniciativas NDT, se recomiendan tres evaluaciones previas: situación de la tenencia de la tierra, género y evaluación biofísica.

Una evaluación de la tenencia de la tierra examina los acuerdos de tenencia (quién puede utilizar qué recursos, durante cuánto tiempo y en qué condiciones) de conformidad con el marco legal formal/estatutario y con la tenencia consuetudinaria en la zona de intervención (FAO, 2003). La evaluación tendrá como objetivo identificar el tipo de tenencia (tierras públicas, privadas o comunales) presente en la zona de intervención. La evaluación tiene en cuenta todo tipo de acuerdos o derechos legítimos de tenencia, incluidos los que son estacionales o periódicos (como el pastoreo), e integra un mapeo de las autoridades estatutarias y consuetudinarias que desempeñan un papel en los acuerdos de tenencia (FAO, 2003). Cuando sea pertinente, la evaluación puede tener como objetivo comprender la inseguridad de la tenencia en la zona de intervención, lo que puede incluir una tipología de los conflictos relacionados con la tenencia. La evaluación debe identificar qué tipo de problemas de tenencia en los marcos jurídicos y organizativos a nivel nacional y en el área de intervención pueden limitar el impacto de la iniciativa NDT planificada.

Una evaluación de género examina las diferencias en los roles de género, las actividades, las necesidades, las oportunidades y los derechos/titularidades en determinadas situaciones o contextos. Además, examina las relaciones entre mujeres y hombres y su acceso y control de los recursos, así como las limitaciones a las que se enfrentan unos y otros. Una evaluación de género debería integrarse en todas las evaluaciones sectoriales o análisis de situación para garantizar que las injusticias y desigualdades basadas en el género no se vean exacerbadas por las intervenciones y que, en la medida de lo posible, se promueva una mayor igualdad y justicia en las relaciones de género. En el contexto de las iniciativas NDT, la evaluación de género puede llevarse a cabo como parte de la evaluación de la tenencia de la tierra (ONU Mujeres, CLD y UICN, 2019).

Una evaluación biofísica, que examine los impulsores directos e indirectos de la degradación de la tierra, es inherente a la fase de planificación de cualquier iniciativa NDT y puede contribuir a

la identificación de las vías pertinentes. Los países que han establecido sus objetivos nacionales voluntarios de NDT en el marco de la CLD han analizado las causas y los efectos de la degradación de la tierra para tomar decisiones sobre la base de evidencias en torno a los objetivos deseables y factibles de alcanzar al 2030 con el fin de evitar, reducir o revertir la degradación de la tierra. Un análisis de los datos agregados de los informes de los países que fijan las metas de la NDT demuestra que la degradación de la tierra está relacionada principalmente con las tierras de cultivo, los bosques, los pastizales y las sabanas, y los humedales. Las cinco categorías más frecuentes de objetivos de la NDT incluyen (i) restaurar/mejorar las tierras de cultivo; (ii) restaurar/aumentar los bosques; (iii) restaurar/mejorar los pastizales y las sabanas; (iv) aumentar la fertilidad del suelo y las reservas de carbono orgánico del suelo; y (v) mejorar la gestión de los humedales (Grita y Rijpma, 2019).

En el *enfoque de múltiples vías*, la identificación de las vías relevantes se basa en los resultados de estas evaluaciones preliminares. La comprensión de la evaluación biofísica —y, en particular, de los impulsores de la degradación de la tierra y de las prioridades nacionales establecidas en los objetivos de la NDT— puede ayudar a identificar qué tipo de tierra está sufriendo la degradación, ya sean tierras de cultivo, bosques, pastizales y sabanas o humedales. Las evaluaciones de la tenencia de la tierra y de género pueden ayudar a determinar qué sistemas de tenencia — de tierras privadas, tierras comunales o tierras públicas —están sujetos a la degradación de la tierra, poner de relieve los desafíos subyacentes para asegurar la tenencia y ayudar a adaptar las actividades a las necesidades y contextos locales específicos.

Hay dos conjuntos de vías: las universales y las específicas del contexto. Las vías universales pueden aplicarse a todas las iniciativas NDT para todos los impulsores de la degradación de la tierra y todos los tipos de sistemas de tenencia (tierras privadas, tierras públicas, tierras comunales), mientras que las vías específicas del contexto dependen del contexto, y las actividades de éstas requieren elementos de las vías universales. Dichos contextos incluirían, por ejemplo, situaciones específicas de los países o de ciertas regiones subnacionales, usos de la tierra o grupos. Estas especificidades deberían ser evidentes a partir de los resultados y las iteraciones de las evaluaciones preliminares.

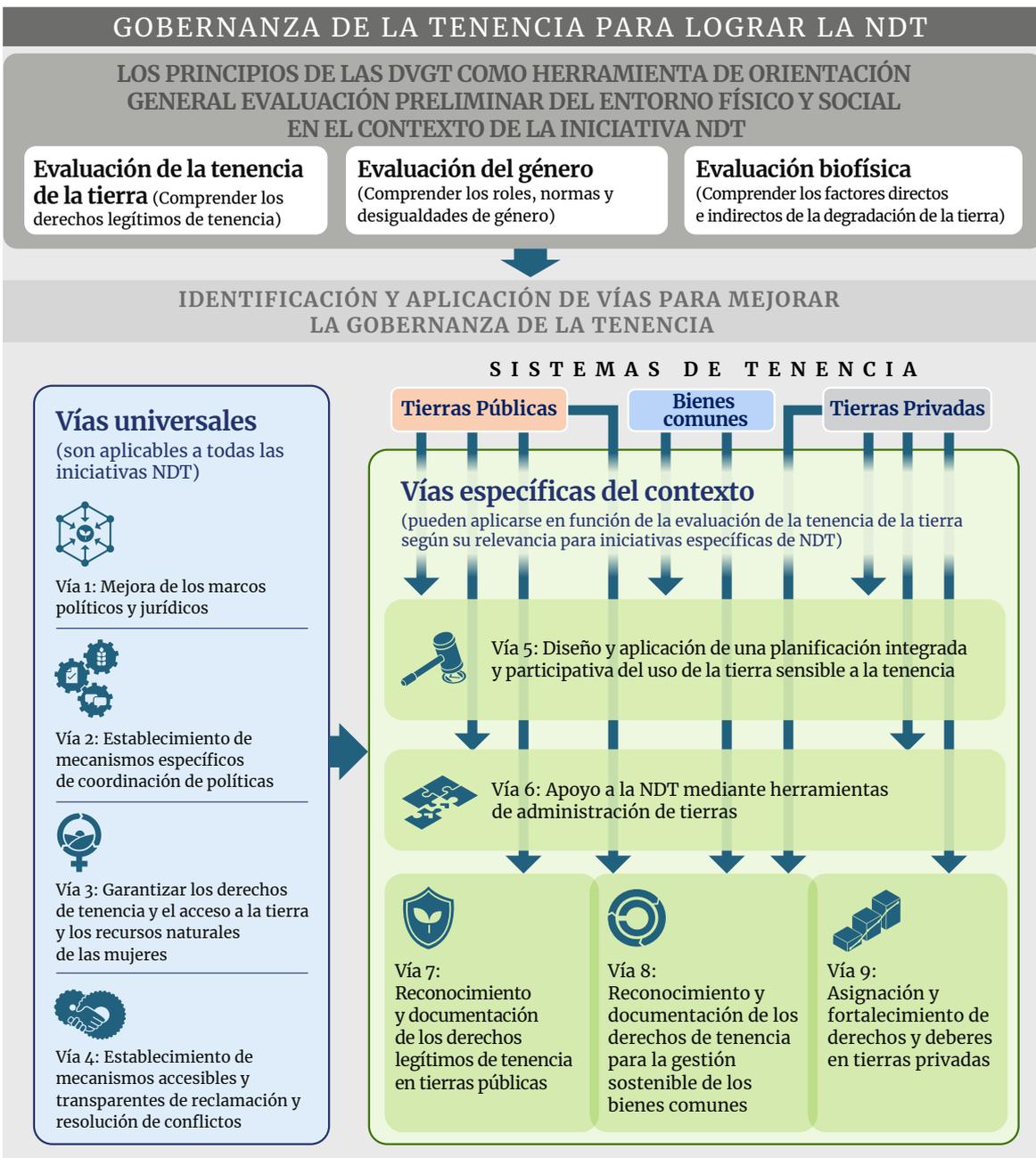
Por ejemplo, las evaluaciones sobre la tenencia y los impulsores de la degradación de la tierra pueden revelar que los problemas de gestión de los pastizales que conducen a la degradación de la tierra se producen principalmente en las tierras públicas y cuando hay inseguridad en la tenencia. Esta primera comprensión amplia de la relación entre un desafío en torno a la tenencia y un factor de degradación puede ayudar a identificar cuál de las nueve vías es más relevante para este contexto nacional o local específico.

Las cuatro vías universales son aplicables a una serie de cuestiones relacionadas con la degradación del suelo y la tenencia de la tierra e incluyen: la mejora del marco político y jurídico (vía 1); el establecimiento de mecanismos de coordinación específicos (vía 2); garantizar los derechos de tenencia y el acceso a la tierra y los recursos naturales de las mujeres (vía 3); y el establecimiento de mecanismos accesibles y transparentes de reclamación y resolución de conflictos (vía 4). Estas cuatro vías contienen acciones concretas para abordar las tres consideraciones clave: el reconocimiento de los derechos legítimos de tenencia (vía 1); la consulta y la participación (vías 2 y 4); y el enfoque de género (vía 3). Estas consideraciones clave también se aplican a las vías específicas del contexto, incluyendo el diseño de una planificación integrada y participativa

del uso de la tierra sensible a la tenencia (vía 5); el apoyo a la NDT a través de herramientas de administración de tierras (vía 6); el reconocimiento y la documentación de los derechos de tenencia en tierras públicas (vía 7); el reconocimiento y la documentación de los derechos de tenencia para la gestión sostenible de los bienes comunes (vía 8); y la asignación y fortalecimiento de los derechos de tenencia en tierras privadas (vía 9).

**FIGURA 2**

**EL ENFOQUE DE LAS VÍAS PARA LA INTEGRACIÓN DE LA GOBERNANZA DE LA TENENCIA PARA LOGRAR LA NDT**



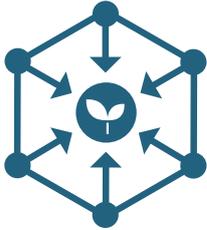
Fuente: elaboración propia.

Una buena planificación es la clave para aplicar este enfoque de múltiples vías. Se reconoce que será necesario aportar importantes recursos organizativos, financieros y tecnológicos para aplicar las diferentes vías, y que puede ser difícil obtener estos recursos de forma continua y fiable. Se necesitan recursos financieros desde la fase de planificación para cubrir las evaluaciones preliminares e identificar las vías y actividades adecuadas para mejorar la gobernanza de la tenencia. Por lo tanto, es necesario desarrollar un presupuesto específico para identificar y apoyar los mecanismos de coordinación y cooperación necesarios a nivel nacional y local, y se puede buscar la financiación de los donantes. Desde el punto de vista de los donantes, la aportación de estos recursos en la aplicación de las vías permite lograr un mayor impacto, ya que la combinación de las DVGT y la NDT amplifica el cambio que se produce.

### 3.3. RESUMEN DE LA JUSTIFICACIÓN DEL ENFOQUE DE LAS VÍAS: PRINCIPIOS DE LAS DVGT Y LAS DECISIONES DE LA COP DE LA CLD

La tabla 1 presenta la justificación de cada vía y sus vínculos con las decisiones pertinentes de la COP de la CLD y los principios y directrices de las DVGT.

**CUADRO 1**

| <b>RESUMEN DE LA JUSTIFICACIÓN DEL ENFOQUE DE LAS VÍAS EN LAS DECISIONES DE LA COP DE LA CLD, Y LOS PRINCIPIOS Y DIRECTRICES DE LAS DVGT.</b>           |   |   |
|---|---|---|
| <b>Vías</b>   | <b>Decisiones de la COP de la CLD</b>   | <b>Principios y directrices de las DVGT</b>   |
|  <p><b>Vía 1:</b><br/>Mejora de los marcos políticos y jurídicos</p> | <p>Decisión 26/COP.14</p> <p>"Invita a las partes a revisar y, según proceda, adoptar la legislación y los procedimientos nacionales de gobernanza de la tierra para apoyar el uso sostenible de la tierra y la restauración de la misma; Alienta a las partes a reconocer los derechos legítimos de tenencia, incluidos los derechos consuetudinarios, en consonancia con el marco jurídico nacional."</p> | <p>El párrafo 5.3 de las DVGT establece que "Los Estados deberían garantizar que los marcos de políticas, jurídicos y organizativos para la gobernanza de la tenencia reconozcan y respeten, de conformidad con las leyes nacionales, los derechos legítimos de tenencia, en particular los derechos consuetudinarios legítimos de tenencia que no gocen actualmente de protección legal, y facilitar, fomentar y proteger el ejercicio de los derechos de tenencia. Los marcos deberían reflejar la importancia social, cultural, económica y ambiental de la tierra, la pesca y los bosques. Los Estados deberían implantar unos marcos que no sean discriminatorios y que promuevan la equidad social y la igualdad de género. Los marcos deberían reflejar las interconexiones que existen entre la tierra, la pesca y los bosques y sus usos, y establecer un enfoque integrado para su administración."</p> |



**Vía 2:  
Establecimiento  
de mecanismos  
específicos de  
coordinación de  
políticas**

**Decisión 16/COP.14**

"Invita también a los países parte con objetivos voluntarios de neutralización de la degradación de las tierras a que lo hagan en cumplimiento de sus planes, estrategias y programas de acción nacionales mediante:

- (a) Institucionalizar la coordinación horizontal y vertical teniendo en cuenta la participación de las múltiples partes interesadas en apoyo a la integración y aplicación de la neutralización de la degradación de las tierras más allá del Programa de Establecimiento de Objetivos de Neutralización de la Degradación de las Tierras;
- (b) Fortalecer/desarrollar mecanismos que apoyen la aplicación y el cumplimiento de la neutralización de la degradación de las tierras para coordinar mejor las acciones de arriba a abajo y de abajo a arriba relacionadas con la neutralización de la degradación de las tierras."

El párrafo 5.6 de las DVGT hace hincapié en la necesidad de que los Estados "deberían asegurar la coordinación entre los organismos de ejecución, así como con los gobiernos locales y los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas consuetudinarios de tenencia."

El párrafo 26.2 de las DVGT estipula que "Se alienta a los Estados a constituir plataformas y marcos de múltiples partes interesadas a nivel local, nacional y regional, o a servirse de los existentes, a fin de colaborar en la ejecución de estas Directrices (...) el proceso debería ser integrador, participativo, sensible ante las cuestiones de género, realizable, eficaz en función de los costos y sostenible."



**Vía 3:  
Garantizar los  
derechos de tenencia  
y el acceso a la tierra y  
los recursos naturales  
de las mujeres**

**Decisión 26/COP.14**

"Invita a las partes a reconocer legalmente la igualdad de derechos de uso y propiedad de la tierra para las mujeres y a mejorar la igualdad de acceso de las mujeres a la tierra y la seguridad de la tenencia de la tierra, así como a promover medidas con enfoque de género para combatir la desertificación/degradación de la tierra y la sequía y lograr la neutralización de la degradación de las tierras, teniendo en cuenta el contexto nacional."

Las DVGT destacan la igualdad de género como uno de los diez principios de aplicación. Además, el párrafo 5.4 de las DVGT añade "Los Estados deberían considerar los obstáculos concretos que encuentran las mujeres y las niñas con relación a la tenencia y a los derechos asociados a la misma y tomar medidas para garantizar que los marcos jurídicos y de políticas proporcionan una protección adecuada a las mujeres, así como la aplicación y el cumplimiento de las leyes que reconocen los derechos de tenencia de las mujeres. Los Estados deberían garantizar que las mujeres tengan capacidad legal de concertar contratos referentes a derechos de tenencia en pie de igualdad con los hombres y deberían procurar que se pongan a disposición servicios jurídicos y otras clases de asistencia que permitan que las mujeres defiendan sus intereses relativos a la tenencia."

| Vías   | Decisiones de la COP de la CLD  | Principios y directrices de las DVGTT  |
|--|---|--|
|  <p data-bbox="209 427 464 629"><b>Vía 4:</b><br/>Establecimiento de mecanismos accesibles y transparentes de reclamación y resolución de conflictos</p>                | <p data-bbox="507 230 719 259">Decisión 26/COP.14</p> <p data-bbox="507 271 863 427">"Alienta a las partes a proporcionar un acceso efectivo, oportuno y asequible a la justicia y a mecanismos transparentes de resolución de conflictos."</p> <p data-bbox="507 439 823 595">"También alienta a las partes a reconocer y promover mecanismos de resolución de conflictos justos e inclusivos basados en la comunidad."</p>  | <p data-bbox="906 230 1374 640">Los párrafos incluidos en la directriz 21 de las DVGTT describen la resolución de disputas sobre derechos de tenencia. Destacan la importancia de que los Estados proporcionen acceso a los medios a través de procesos imparciales, estatales y no estatales, tanto judiciales como no judiciales, protegidos de la corrupción, libres de intentos políticos o de otro tipo para influir en el resultado y accesibles para todos, mujeres y hombres, en términos de ubicación, idioma y procedimientos. Según el párrafo 21.6:</p> <p data-bbox="906 651 1362 808">"Los Estados deberían esforzarse por proporcionar asistencia jurídica a las personas vulnerables y marginadas con el fin de garantizar a todos el acceso seguro a la justicia sin discriminaciones."</p>   |
|  <p data-bbox="209 1070 432 1272"><b>Vía 5:</b><br/>Diseño y aplicación de una planificación integrada y participativa del uso de la tierra sensible a la tenencia</p> | <p data-bbox="507 846 715 875">Decisión 16/COP.14</p> <p data-bbox="507 887 863 1424">"Alienta a los países parte a que tengan en cuenta las condiciones de tenencia y planificación del uso de la tierra, según proceda, para crear un entorno político y normativo propicio para la neutralización de la degradación de las tierras, siguiendo 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 para gestionar los impactos de las medidas de neutralidad de la degradación de la tierra en la tenencia de la tierra."</p> <p data-bbox="507 1435 863 1783">"Alienta a las partes y a otros interesados a: (...) c) Tengan en cuenta las dimensiones de género que respondan a las preocupaciones de las mujeres, las jóvenes y las niñas en la planificación del uso de la tierra y en el diseño de las intervenciones para lograr la neutralización de la degradación de las tierras."</p> | <p data-bbox="906 846 1382 1727">Los párrafos incluidos en las directrices 3, 16 y 20 de las DVGTT hacen hincapié en que la planificación integrada del uso de la tierra debe reconocer y respetar a todos los titulares legítimos de derechos de tenencia y sus derechos legítimos de tenencia, como en el párrafo 20.3: "Los Estados deberían esforzarse por reconciliar y priorizar los intereses públicos, comunitarios y privados, y dar cabida a las necesidades para diferentes usos, como los rurales, agrícolas, nómadas, urbanos y medioambientales. Deberían tomarse en consideración en la ordenación todos los derechos de tenencia, incluidos los derechos superpuestos y los de carácter periódico". Los párrafos 20.2 y 20.4 estipulan además que: "Los Estados deberían elaborar mediante consultas y participación y difundir políticas y leyes sensibles ante las cuestiones de género en materia de ordenación territorial" y "Los Estados deberían asegurar que el público esté ampliamente involucrado en la elaboración de las propuestas y el examen de los borradores de los planes de ordenación del territorio, con el objeto de asegurar que estos reflejen las prioridades e intereses de las comunidades, incluidos los pueblos indígenas y las comunidades productoras de alimentos."</p> <p data-bbox="906 1738 1374 2007">Si la planificación participativa e integrada del uso de la tierra da lugar a la expropiación, ésta sólo debería ser posible para un fin público cuyo concepto debe estar "claramente definido por la ley", según el apartado 16.1. El mismo párrafo especifica que sólo debe adquirirse la cantidad mínima de tierra y que debe proporcionarse una compensación justa con prontitud.</p> |



**Vía 6:  
Apoyo a la NDT  
mediante herramientas  
de administración  
de tierras**

**Decisión 26/COP.14**

"Alienta a las partes a promover inversiones privadas y públicas responsables y sostenibles en la lucha contra la desertificación/ degradación de las tierras y la sequía, incluidos los programas de restauración que se adhieren a las salvaguardias ambientales y sociales en consonancia con las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, y la legislación nacional".

Los párrafos 13.1, 13.3 y 13.4 de las DVGT hacen hincapié en el vínculo de "La concentración parcelaria, los intercambios u otros enfoques voluntarios para el reajuste de las parcelas o explotaciones agrícolas con la finalidad de ayudar a los propietarios y usuarios a mejorar la disposición y el uso de sus parcelas o fincas" con la gestión sostenible de la tierra. "Cuando proceda, los Estados podrán estudiar que se fomenten y faciliten la concentración parcelaria y los bancos de tierras al realizar proyectos de protección medioambiental (...)" y "Cuando los costos de producción registren aumentos a consecuencia de la fragmentación en múltiples parcelas de las explotaciones agrícolas y bosques en manos de familias de pequeños agricultores, los Estados podrán recurrir a la concentración parcelaria y a los bancos de tierras para mejorar la estructura de dichas explotaciones y bosques. Los Estados deberían abstenerse de utilizar la concentración parcelaria cuando la fragmentación de las tierras proporcione beneficios concretos, tales como la reducción de los riesgos o la diversificación de los cultivos. (...) Deberían adoptarse medidas para proteger las inversiones en concentración parcelaria limitando la ulterior subdivisión de parcelas ya concentradas." Como principio subyacente, los párrafos 13.1 a 13.6 de las DVGT acentúan los enfoques voluntarios y estipulan que los usuarios de la tierra, los propietarios y los titulares de derechos deben estar "al menos tan bien" después de la concentración parcelaria como antes, y subrayan la necesidad de establecer "(...) estrategias de reajuste que se adecuen a los requisitos locales específicos". Las Directrices hacen especial hincapié en las salvaguardias en la concentración parcelaria: "Los Estados deberían establecer salvaguardas apropiadas para los proyectos que conlleven enfoques de reajuste. (...) Deberían utilizar enfoques participativos y con perspectiva de género (...). Se deberían establecer salvaguardas medioambientales para prevenir o minimizar la degradación y la pérdida de biodiversidad y para recompensar aquellos cambios que impulsen la buena ordenación territorial, las mejores prácticas y las reclamaciones."



**Vía 7:  
Reconocimiento y  
documentación de los  
derechos legítimos  
de tenencia en tierras  
pública**

**Decisión 16/COP.14**

"Alienta a los países partes a que tengan en cuenta las condiciones de tenencia y planificación del uso de la tierra, según proceda, para crear un entorno normativo y reglamentario propicio para la neutralización de la degradación de las la tierras, siguiendo 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, a fin de gestionar los efectos de las medidas de neutralización de la degradación de la tierra en la tenencia de la tierra, entre otros (...)

c) Reconociendo y protegiendo los sistemas consuetudinarios de gobernanza de la tierra en las leyes nacionales para permitir que los titulares de derechos consuetudinarios sobre la tierra sean socios en la neutralización de la degradación de las tierras."

Los párrafos 8.2, 8.3 y 8.4 de las DVGT mencionan que "Cuando los Estados tengan la propiedad o el control de la tierra, las pesquerías y los bosques, se deberían reconocer, respetar y proteger los derechos legítimos de tenencia de individuos y comunidades, incluidas las que tengan sistemas tradicionales de tenencia (...). A tal fin, deberían definirse con claridad y hacerse públicas a través de un proceso transparente y con arreglo al derecho nacional las categorías de los derechos legítimos de tenencia."

"Considerando que existen tierras, pesquerías y bosques de propiedad pública cuya utilización y gestión son colectivas (que en algunos contextos nacionales se denominan bienes comunales), los Estados deberían reconocer y proteger, si procede, tales tierras, pesquerías y bosques de propiedad pública y sus correspondientes sistemas de utilización y gestión colectivas, en particular en los procesos de asignación por parte del Estado."

"Los Estados deberían tratar de construir una información de tenencia actualizada sobre la tierra, la pesca y los bosques que son de su propiedad o están bajo su control creando y manteniendo inventarios accesibles. (...) Cuando sea posible, los Estados deberían asegurar que los derechos de tenencia públicos se registren junto a los derechos de pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia de la tierra y los derechos del sector privado en un sistema registral único, o que los distintos registros que los contienen estén vinculados mediante un marco común."



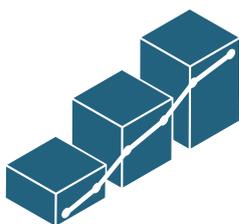
**Vía 8:  
Reconocimiento y  
documentación de los  
derechos de tenencia  
para la gestión  
sostenible de los bienes  
comunes**

**Decisión 26/COP.14**

"Alienta a las partes a reconocer los derechos legítimos de tenencia, incluidos los derechos consuetudinarios, en consonancia con el marco jurídico nacional;"

"Invita a las partes a garantizar que las medidas de lucha contra la desertificación/degradación de las tierras y la sequía se lleven a cabo de forma no discriminatoria y participativa, de modo que promuevan la igualdad de derechos de tenencia y el acceso a la tierra para todos, en particular para los grupos vulnerables y marginales, en el contexto nacional."

Los párrafos 2.4, 8.2, 8.3, 9.2 y 9.4 de las DVGT instan a los Estados a reconocer y respetar todos los derechos legítimos de tenencia, donde el término derechos legítimos de tenencia se utiliza explícitamente para incluir no sólo las tierras privadas y públicas, sino también los derechos colectivos, indígenas y consuetudinarios sobre los bienes comunes. Además, el párrafo 8.2 de las DVGT establece que una comunidad puede ser titular de derechos, mientras que el párrafo 8.3 menciona que los sistemas de uso y gestión colectivas que están vinculados a estos derechos de tenencia colectiva también deberían, en su caso, ser reconocidos y protegidos.



**Vía 9:**  
**Asignación y fortalecimiento de derechos y deberes en tierras privadas**

#### Decisión 16/COP.14

"Alienta a los países parte a que tengan en cuenta las condiciones de tenencia y planificación del uso de la tierra, según proceda, para crear un entorno normativo y reglamentario propicio para la neutralización de la degradación de las tierras, siguiendo 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, a fin de gestionar los efectos de las medidas de neutralización de la degradación de las tierras en la tenencia de la tierra, entre otras cosas (...) (g) Dar cuenta de los actores involucrados en la gobernanza privada de la tierra que tienen un papel cada vez más prominente en la configuración de la gobernanza de la tierra y que, por lo tanto, pueden ser fundamentales para lograr la neutralización de la degradación de las tierras."

#### Decisión 26/COP.14

"Alienta a las partes a promover inversiones privadas y públicas responsables y sostenibles en la lucha contra la desertificación/degradación de la tierra y la sequía, incluidos los programas de restauración que se adhieren a las salvaguardias ambientales y sociales en consonancia con las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, y la legislación nacional."

El párrafo 4.3 de las DVGT menciona que

"Todas las partes deberían reconocer que ningún tipo de derecho de tenencia, incluida la propiedad privada, tiene carácter absoluto. Todos los derechos de tenencia están limitados por los derechos de otros y por las medidas adoptadas por los Estados con finalidades de interés general. Tales medidas deberían determinarse por ley únicamente a efectos de promover el bienestar común, en especial la protección del medio ambiente, y de acuerdo con las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos. Los derechos de tenencia también tienen un contrapeso debido a la existencia de deberes. Todos los individuos deberían actuar en el respeto de la protección a largo plazo y la utilización sostenible de la tierra, la pesca y los bosques."

En lo que respecta específicamente a las inversiones en tierra, los párrafos 12.2, 12.4 y 12.6 de las DVGT son los siguientes:

"Considerando que los pequeños agricultores y sus organizaciones en los países en desarrollo realizan una parte importante de las inversiones agrícolas, las cuales contribuyen significativamente a la seguridad alimentaria, la nutrición, la erradicación de la pobreza y la capacidad de recuperación ambiental, los Estados deberían apoyar las inversiones de los pequeños agricultores, así como también las inversiones públicas y privadas con sensibilidad hacia los mismos."

"Las inversiones responsables no deberían ocasionar perjuicios, deberían proteger frente al despojo de los poseedores de derechos legítimos de tenencia y los daños al medio ambiente, así como también deberían respetar los derechos humanos".

"Los Estados deberían proporcionar garantías para proteger los derechos legítimos de tenencia, los derechos humanos, los medios de vida, la seguridad alimentaria y al medio ambiente ante los riesgos que puedan derivarse de las transacciones a gran escala de derechos de tenencia. Entre dichas garantías podrían encontrarse la introducción de límites sobre las transacciones de tierras permitidas y la reglamentación de los procedimientos para autorizar las transacciones superiores a una escala determinada, como, por ejemplo, el recurso a la autorización parlamentaria."



## VÍA 1: MEJORA DE LOS MARCOS POLÍTICOS Y JURÍDICOS

**Justificación:** los marcos políticos y jurídicos alineados son necesarios para orientar las políticas sectoriales de acuerdo con el principio de un enfoque holístico y sostenible de las decisiones sobre el uso de la tierra y la gestión de los recursos naturales, tal y como se describe en las DVGT y se subraya en el marco conceptual científico de la NDT. Sin embargo, los marcos políticos y jurídicos nacionales sobre la gobernanza de la tenencia de la tierra y sobre el uso y la gestión de la tierra pueden diseñarse y aplicarse sin tener en cuenta sus interrelaciones. Por lo tanto, unas políticas de tenencia de la tierra bien intencionadas, pero mal diseñadas, podrían fomentar un uso y una gestión insostenibles de la tierra y socavar los esfuerzos de la NDT. Por ejemplo, cuando los derechos de tenencia están vinculados al uso agrícola de la tierra, podría haber un incentivo para deforestarla. Otro aspecto clave a la hora de aplicar los principios de las DVGT es garantizar que se reconozcan, respeten y salvaguarden todos los derechos legítimos de tenencia. El significado de los derechos legítimos de tenencia varía según el contexto. Por lo tanto, antes de cualquier integración, el concepto de tenencia legítima debe traducirse en los marcos jurídicos y políticos nacionales aplicables.

---

**Descripción de la vía:** la mejora de los marcos políticos y jurídicos a nivel nacional incluye dos tipos de actividades: (a) la definición de los derechos legítimos de tenencia según el contexto nacional y el reconocimiento de los derechos legítimos de tenencia no protegidos actualmente por la ley; y (b) una evaluación participativa de los marcos jurídicos y políticos para apoyar la aplicación de las iniciativas NDT:

- **Definir los derechos legítimos de tenencia de forma inclusiva:** una definición no discriminatoria de los derechos legítimos de tenencia en función del contexto nacional solo puede producirse "tras un cuidadoso catálogo de todos los sistemas de gobernanza de la tenencia existentes y actualmente operativos en su país" (FAO, 2016b). Esta catalogación tiene lugar como resultado de una evaluación de la tenencia de la tierra que determina cuáles son los derechos legítimos de tenencia, y debe basarse en las aportaciones de diversas partes interesadas (véase la vía 2), en particular de las poblaciones vulnerables y con especial atención a la igualdad de género. El catálogo puede basarse además en evaluaciones anteriores, como las realizadas por el Marco de Evaluación de la Gobernanza de la Tierra del Banco Mundial, las instituciones nacionales de derechos humanos, las redes de la sociedad civil y las instituciones de investigación y redes científicas.

A la hora de definir los derechos legítimos de tenencia, hay una serie de cuestiones que destacan desde el punto de vista de los profesionales.

- (i) Las diferentes formas de legitimidad (jurídica y social) pueden ser contradictorias. El énfasis de las DVGT recae en las personas vulnerables y marginadas. Este punto de referencia debe guiar la definición de la relación entre las dos formas de legitimidad, en caso de que existan áreas de contradicción.
  - (ii) Los principios de las DVGT deben buscarse dentro de los derechos de tenencia consuetudinarios existentes, incluyendo el abordaje de la igualdad de género.
  - (iii) Los diferentes derechos de tenencia, como los derechos de tenencia superpuestos y/o periódicos, o los derechos a los recursos adyacentes de la tierra (como los árboles, el agua, la caza, la cosecha, el pastoreo, la pesca) deben considerarse legítimos y respetarse junto con otros derechos de tenencia.
  - (iv) Deben tenerse en cuenta los valores multidimensionales (sociales, culturales, espirituales, económicos y medioambientales) de la tierra, la pesca y los bosques en los sistemas de tenencia de los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas de tenencia consuetudinarios.
- **Reconocer legalmente los derechos legítimos de tenencia, de acuerdo con los contextos nacionales:** el proceso no discriminatorio de definición de los derechos legítimos de tenencia podría llevar a la identificación de derechos legítimos de tenencia que aún no están legalmente reconocidos. Al concebir un marco jurídico y político para abordar el nexo entre la tenencia de la tierra y la NDT, estos derechos legítimos de tenencia deben ser explicitados en los marcos jurídicos para ser reconocidos.
  - **Evaluación participativa del marco político y jurídico:** es necesario realizar una evaluación técnica de la política nacional y de su reflejo en el marco jurídico relacionado con la tenencia

de la tierra, de forma participativa e inclusiva, para identificar las lagunas. La identificación de las lagunas necesita: (i) analizar las leyes relevantes en el contexto de las DVGTT para buscar áreas de mejora hacia la gobernanza responsable de la tenencia;<sup>12</sup> y (ii) revisar la alineación entre los marcos políticos y jurídicos de la NDT y la gobernanza responsable de la tenencia para indicar todas las posibles contradicciones entre ellos. La apropiación nacional del proceso es clave, incluyendo un amplio abanico de partes interesadas, para que dicha revisión tenga lugar a nivel nacional y local. Los participantes de esta evaluación participativa deben reflejar la diversidad necesaria de perfiles (gobierno, sector privado, sociedad civil, academia, grupos vulnerables y usuarios de la tierra) y cada uno debe estar suficientemente capacitado para una participación informada y significativa. En los países en los que se han creado plataformas de múltiples partes interesadas (PMPI)<sup>13</sup> sobre la gobernanza de la tenencia de la tierra, este trabajo de evaluación debería dirigirse en estrecha colaboración con estas plataformas o bajo su amparo. Las plataformas de múltiples partes interesadas, tanto a nivel nacional como local, pueden participar en el proceso de evaluación para lograr una mayor inclusión, en particular capacitando a sus miembros y garantizando el reflejo de las opiniones de sus integrantes (véase la vía 2). Esta implicación de las plataformas y otros participantes en la evaluación es importante para la aceptación local. Es importante tener en cuenta que una revisión exhaustiva del marco jurídico y político es un proceso que requiere mucho tiempo y recursos. Por lo tanto, es fundamental que esta evaluación participativa incluya la planificación de los recursos financieros para poder realizar las consultas posteriores a nivel local.

- **Reforzar el marco organizativo para la aplicación de las políticas:** los marcos jurídicos y políticos son tan sólidos como los procesos gubernamentales que los acompañan y que están diseñados para implementarlos. Las leyes progresistas sobre la tierra pueden ser difíciles de traducir en una gobernanza responsable de la tenencia de la tierra sobre el terreno cuando no existen marcos organizativos y/o cuando hay deficiencias financieras y de capacidad. De ahí que las DVGTT no sólo se refieran a los marcos jurídicos y políticos, sino también a los marcos organizativos. Por lo tanto, es fundamental establecer procesos organizativos para apoyar la alineación entre la gobernanza de la tenencia de la tierra, la NDT y la política de uso y gestión sostenible de la tierra y los marcos jurídicos a nivel nacional. Esto se refiere a los reglamentos y directrices de apoyo para la aplicación de la legislación, así como al entorno organizativo para aplicarlos. En vista de las frecuentes limitaciones de capacidad a nivel local y nacional, es fundamental diseñar mecanismos de aplicación de las iniciativas NDT que se integren en el marco institucional existente de forma que se refuerce la capacidad de aplicación. Este refuerzo de capacidades puede dirigirse a las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales (véase la vía 2).

La mejora de los marcos políticos y jurídicos será beneficiosa si se lleva a cabo a nivel local para la consulta y la participación de todas las partes interesadas en el proceso. Esta participación y consulta puede organizarse a través de plataformas de múltiples partes interesadas (véase la vía 2), y a través de la "evaluación participativa del marco político y jurídico" mencionada anteriormente.

<sup>12</sup> Las referencias para analizar los marcos políticos y jurídicos en el contexto de las DVGTT y para reconocer los derechos legítimos de tenencia pueden encontrarse en la "sección de lecturas complementarias" de esta vía.

<sup>13</sup> Las plataformas de múltiples partes interesadas son mecanismos de diálogo que incluyen a todos los sectores y partes interesadas pertinentes (gobierno, sociedad civil, academia, sector privado). La composición exacta de las plataformas variará según el país, y debe hacerse un esfuerzo para que incluyan a todas las partes interesadas pertinentes. Pueden abordar la gobernanza de la tenencia (según el párrafo 26.2 de las DVGTT) o la NDT u otros temas relevantes para esta guía técnica.

## Recuadro 1. Adopción de un nuevo marco jurídico para transformar la degradación de los pastizales en los bienes comunes en Kirguistán



© FAO/Vyacheslav Oseledko

En Kirguistán, el Parlamento adoptó en 2009 una ley “sobre pastizales” que reformaba la tenencia de los mismos y creaba un nuevo sistema de gestión comunitaria de pastizales. La reforma legislativa se introdujo para hacer frente al insostenible acceso y uso abierto de los extensos pastizales del país, que contribuía a la degradación de los pastos y a la disminución de la productividad de los mismos y del ganado. La adopción de la ley condujo a la descentralización de la gestión de los pastizales al transferir el control del uso y la gestión de los pastizales de propiedad estatal a las autoridades locales.

Anteriormente, los pastizales podían arrendarse a usuarios privados o colectivos por un periodo de hasta 49 años. Esto se sustituyó por la asignación de “tickets de pastizales” que conceden el acceso al pastoreo a un determinado número de cabezas de ganado. Con el nuevo sistema, la tenencia y la gestión de los pastizales están descentralizadas en las 484 autoridades locales del país, incluidas 31 ciudades y 453 *aiyl aimaks* (pueblos rurales). Las autoridades locales han formado sindicatos de usuarios de pastizales y comités de pastizales para gestionar todos los pastos comunitarios registrados en Kirguizistán. El inventario de los pastizales fue realizado por "Kyrgyzgiprozem", un organismo estatal autorizado dependiente de la Agencia Estatal de Recursos de la Tierra, con la participación de los comités locales de pastizales. De acuerdo con el Código Presupuestario (artículo 48) de la nueva legislación, los impuestos recaudados con el nuevo sistema impositivo por el uso de pastizales se destinan a los presupuestos de los sindicatos de usuarios de pastizales para seguir apoyando las prácticas de uso y gestión sostenibles.

La descentralización de la gestión de los pastizales a los sindicatos de usuarios de pastizales y a los comités de pastores ha reforzado los derechos de tenencia comunitaria de los pastores, lo que ha permitido mejorar la gestión de los pastos y reducir la degradación de la tierra. Sin embargo, una mayor capacidad local de recaudación de impuestos, de evaluación de la capacidad de carga de los pastos y de coordinación entre instituciones apoyaría aún más las medidas para abordar la degradación de la tierra y los beneficios creados a través de la reforma de la tenencia de los pastizales.

Este estudio de caso ilustra posibles acciones y lecciones aprendidas para la aplicación de la vía 1, así como de las vías 5, 7 y 8.

## LECTURAS COMPLEMENTARIAS

- Buxton, A., Schwartz, B. & Cotula, L.** 2021. *Tenure rights in large-scale and artisanal mining: Implications of the Voluntary Guidelines*. Legal Brief 5. Roma, FAO.
- Cotula, L. & Knight, R.** 2021. *Protecting legitimate tenure rights: From concepts to practice*. Legal Brief 2. Roma, FAO.
- Davies, F.** 2015. *Analytical Assessment Report for the Implementation of the Voluntary Guidelines on Responsible Governance of Tenure in the Land, Fisheries and Forestry Sectors of Sierra Leone*. FAO Legal Papers No. 96. Roma, FAO.
- Deininger, K., Selod, H. & Burns, A.** 2012. *The Land Governance Assessment Framework: Identifying and Monitoring Good Practice in the Land Sector*. Washington DC. Banco Mundial.
- FAO.** 2016b. *Responsible governance of tenure and the law: A guide for lawyers and other legal service providers*. Governance of Tenure technical guide 5. Especial referencia a la sección 3.3.1. Roma.
- FAO.** 2019a. *Evaluación de la gobernanza de la tenencia para mejorar los bosques y los medios de vida. Herramienta de apoyo a la aplicación de las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia*. Roma.
- FAO.** 2020d. *Mejorar la gobernanza de las tierras de pastoreo*. Governance of tenure technical guide 6. Roma.
- Knight, R.** 2021. *Legal empowerment to promote legitimate tenure rights*. Legal Brief 4. Roma, FAO.
- Knight, R. y Berger, T.** 2021. *Promoting participatory law-making for recognition of legitimate tenure rights*. Legal Brief 3. Roma, FAO.



## VÍA 2: ESTABLECIMIENTO DE MECANISMOS ESPECÍFICOS DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS

**Justificación:** esta vía aborda formas prácticas de fomentar la coordinación intersectorial, el intercambio de información y el seguimiento coordinado de la aplicación y el impacto de las políticas. La fragmentación sectorial socava la sostenibilidad de las iniciativas NDT y las perspectivas de ampliarlas. Esta vía ejemplifica las formas de aprovechar el panorama institucional existente para superar los silos e integrar los principios de las DVGTT en la NDT. Para ello, esta vía aboga por la creación de mecanismos de coordinación política en las plataformas de múltiples partes interesadas (PMPI) existentes a nivel nacional y, cuando sea necesario, por la inversión en nuevas plataformas de múltiples partes interesadas a nivel nacional y/o local.

Superar los silos es un reto frecuente cuando se trata de desarrollar y aplicar iniciativas NDT. Además la planificación y la formulación de políticas sectoriales, la asignación de recursos financieros y humanos y el establecimiento de estructuras de rendición de cuentas suelen estar vinculados a un sector específico o incluso a una institución concreta. Estos son los retos subyacentes de la fragmentación sectorial y son fundamentales para superar las estructuras y los procesos de coordinación significativos (Neely, 2017). Con la alineación y la coordinación

de políticas, se pueden mitigar las discrepancias entre las prioridades sectoriales. El éxito de la coordinación va más allá de la cooperación de los diferentes sectores, ya que también incluye la participación efectiva de la interfaz ciencia-política a nivel nacional (CLD, 2019d), la coordinación de múltiples partes interesadas, así como la coordinación de los donantes. Sin embargo, las formas en que dicha coordinación puede implementarse en la planificación y ejecución de las iniciativas NDT son específicas a cada país y a cada contexto, por lo que no se describen aquí actividades precisas.

---

**Descripción de la vía:** el establecimiento de mecanismos específicos de coordinación de política vertical y horizontal incluye: (i) la creación o el fortalecimiento de PMPI que incluyan a todos los sectores y partes interesadas pertinentes (coordinación horizontal) a nivel nacional y local <sup>14</sup> con mecanismos de coordinación entre diferentes niveles de gobierno (coordinación vertical); (ii) intercambios de conocimientos a través de PMPI; (iii) foros para mejorar el trabajo de interoperabilidad de datos.

A nivel nacional, pueden llevarse a cabo las siguientes actividades para apoyar la coordinación e integración necesaria de políticas:

- **Reforzar el intercambio de conocimientos a nivel nacional entre las instituciones y autoridades nacionales responsables del uso y la gestión de la tierra y de la gobernanza de su tenencia:** para superar el reto de pensar y actuar en silos y alcanzar un lenguaje compartido entre los diferentes sectores, las iniciativas NDT pueden, en primer lugar, establecer o fortalecer las plataformas nacionales de múltiples partes interesadas para el intercambio transparente de conocimientos y la coordinación horizontal (Grita y Rijpma, 2019). Si bien la composición precisa de las plataformas y quién las dirige será específica de cada país para atender a las prioridades nacionales, estas necesitarán el apoyo en la asignación adecuada de mandatos y presupuestos por parte de los respectivos ministerios competentes. En segundo lugar, las plataformas de múltiples partes interesadas se beneficiarán de una unidad de coordinación que actúe como comité directivo. El comité directivo puede tener su sede en uno de los ministerios competentes, en un organismo adyacente o en una organización en la que confíen todos los miembros. Es necesario garantizar la coordinación vertical con la circulación de información de los niveles nacionales a los locales y de los niveles locales a los nacionales entre las plataformas de múltiples partes interesadas nacionales y locales y los comités de dirección.
- **Aumentar la interoperabilidad de los datos:** las plataformas nacionales de múltiples partes interesadas podrían incluir mecanismos de coordinación para mejorar la interoperabilidad de los datos, estandarizar el intercambio de información y datos y evitar la duplicación de esfuerzos. Los sistemas de información geoespacial multipropósitos, que gestionan datos de teledetección, información geoespacial autorizada, datos jurídicos (como los relativos a los derechos de tenencia), junto con información sobre el uso y la gestión de la tierra, la degradación de la tierra o datos demográficos desglosados por género, son necesarios para facilitar la consecución de múltiples beneficios, incluida la mejora de los servicios de administración de tierras y la gestión sostenible de las mismas. Esto puede incluir el uso de nuevas herramientas geoespaciales innovadoras, como la cartografía participativa de los derechos de tenencia. La interoperabilidad de los datos y una infraestructura adecuada de

---

<sup>14</sup> La coordinación a nivel regional puede ser pertinente en determinados contextos para alcanzar los objetivos de la NDT.

## Recuadro 2. Creación de una plataforma de múltiples partes interesadas en Sierra Leona



En Sierra Leona, el esfuerzo de las DVGT comenzó en 2014 y comprendió diferentes formas de participación de múltiples actores para compartir información sobre asuntos relacionados con las DVGT y para coordinar la implementación de las DVGT en el país. Las diferentes formas de participación de múltiples actores incluyeron: un grupo de trabajo técnico, un comité directivo, un grupo de trabajo interministerial y una plataforma de múltiples partes interesadas.

La plataforma de múltiples partes interesadas se destacó como un mecanismo particularmente sólido y eficaz en cuanto a la participación diferentes sectores de la sociedad, y en la construcción del diálogo y los resultados. El mecanismo de "intercambio de diferentes perspectivas" de la plataforma, combinado con el desarrollo de capacidades, dio como resultado la búsqueda de soluciones exitosas a los desafíos de los derechos a la tierra, la sensibilización, la concienciación y el consenso sobre cómo integrar los principios de las DVGT en la preparación de la nueva política nacional de tierras adoptada en 2015. Como resultado, más del 90% de la nueva política de tierras refleja los principios de las DVGT, y existe una amplia aceptación dentro de la comunidad política nacional, los socios internacionales y las partes interesadas nacionales. Se reconoce ampliamente que la política tiene una importancia fundamental para una serie de cuestiones relacionadas con la tierra, incluida la NDT.

El modelo de múltiples partes interesadas de Sierra Leona tuvo varias características exitosas. En el caso de la plataforma de múltiples partes interesadas, éstas incluyeron la comprensión de la igualdad entre los miembros de los diferentes sectores, lo que permitió el desarrollo de un diálogo sólido y, por lo tanto, de la confianza entre los diferentes miembros. Además, la flexibilidad del funcionamiento, la composición, la agenda y las actividades de seguimiento permitieron a la plataforma atender eficazmente las realidades relacionadas a la problemática de la tierra en el país. Aunque esta flexibilidad puede parecer desordenada, era importante que la plataforma "encontrara su camino" de forma orgánica para adaptarse a las necesidades específicas ligadas a la tierra a nivel nacional y de una forma viable a nivel local. También se reconoció que las relaciones que se establecieron gracias a la participación en la plataforma condujeron a un diálogo continuo y a la búsqueda de soluciones en otras cuestiones relacionadas. También cabe destacar la aplicación del modelo de múltiples partes interesadas dentro del mismo ministerio gubernamental que adoptó el grupo de trabajo de la NDT. Esto ha significado que la estructura de múltiples actores pueda buscar sinergias con el comité de trabajo técnico sobre la NDT, y con el comité directivo que estaba compuesto por los altos funcionarios que trabajan en acciones estratégicas relacionadas con la NDT.

Este caso ilustra el éxito por el que un mecanismo de coordinación de políticas de gobernanza de la tenencia de la tierra, en forma de plataforma de múltiples partes interesadas, puede hacer avanzar las iniciativas de manera eficaz, incluyendo a la comunidad política nacional, la sociedad civil, los medios de comunicación, el sector privado, los titulares de derechos de tenencia y los líderes tradicionales, junto con la comunidad internacional pertinente. Para más ejemplos de plataformas de múltiples partes interesadas sobre la gobernanza de la tenencia de la tierra (FAO, 2020c).

Este estudio de caso ilustra posibles acciones y lecciones aprendidas para la aplicación de la vía 2 y la vía 1

datos espaciales y no espaciales contribuirían al seguimiento combinado de los indicadores de los ODS sobre NDT (indicador 15.3.1 de los ODS) y la gobernanza responsable de la tierra (indicadores 1.4.2 y 5.a.1 de los ODS). El aumento de la interoperabilidad de los datos podría incluir la exploración de opciones para la integración de los indicadores de los ODS acordados a

nivel mundial que sean relevantes para la gobernanza de la tierra en el proceso de presentación de informes de la CLD, con el fin de evitar la duplicación de los esfuerzos de presentación de informes y garantizar el mayor alcance entre los diferentes contextos nacionales.

El nivel local también es clave para lograr la coordinación para abordar el nexo entre la tenencia y la NDT:

- **Construir o reforzar las plataformas de múltiples partes interesadas existentes a nivel local para facilitar el diseño, el seguimiento y la aplicación de las iniciativas NDT:** las plataformas de múltiples partes interesadas pueden servir para promover la participación y la consulta. Ofrecen espacios de diálogo para (i) la sensibilización y el desarrollo de capacidades de las partes interesadas sobre los derechos de tenencia y la degradación de la tierra; (ii) el análisis de los problemas de tenencia vinculados a los factores de degradación de la tierra y (iii) la promoción del surgimiento de posibles soluciones a los problemas de tenencia a nivel local (FAO, 2020a).
- **Reforzar la capacidad de prestación de servicios de las organizaciones existentes:** la puesta en marcha de iniciativas NDT puede implicar necesidades sustanciales en la prestación de servicios que pueden no estar garantizados una vez finalizado el proyecto. Estos servicios necesarios pueden incluir, por ejemplo, el desarrollo de la capacidad de las partes interesadas, en particular de las más vulnerables, para garantizar una participación informada y significativa, facilitar diálogos de la plataforma local de múltiples partes interesadas, coordinar a las partes interesadas, analizar las cuestiones relativas a la tenencia de la tierra y apoyar la generación de soluciones locales a estas cuestiones. Como tal, las iniciativas NDT pueden contribuir a reforzar las capacidades para la prestación de servicios de las organizaciones existentes, desarrollando los conocimientos técnicos de estas organizaciones y apoyándolas al mismo tiempo para que establezcan mecanismos transparentes para proporcionar los servicios necesarios.

## LECTURAS COMPLEMENTARIAS

FAO. 2016e. *A good practice on multi-actor dialogue: The Voluntary Guidelines at the heart of Senegal's tenure reform*. Roma.

FAO. 2017c. *Registro comunitario de las relaciones de tenencia con Open Tenure*. Manuales de la FAO sobre la tenencia de la tierra 4. Roma.

FAO. 2019b. *The Voluntary Guidelines: Securing our rights – Sierra Leone*. Success Stories collection. Roma.

FAO. 2019c. *The Voluntary Guidelines: Securing our rights – Mongolia*. Success Stories collection. Roma.

FAO. 2019d. *The Voluntary Guidelines: Securing our rights – Senegal River Basin*. Success Stories collection. Roma.

FAO. 2020c. *FAO support of multi-stakeholder platforms on land tenure governance: Innovative practices from the field and building on experience*. Rome.

<https://www.fao.org/3/cb2425en/CB2425EN.pdf>

FAO y FIAN Internacional. 2017. *Poniendo en práctica las Directrices Voluntarias de Tenencia: Una Guía de Aprendizaje para las Organizaciones de la Sociedad Civil*. Roma.



### VÍA 3: GARANTIZAR LOS DERECHOS DE TENENCIA Y EL ACCESO A LA TIERRA Y LOS RECURSOS NATURALES DE LAS MUJERES

**Justificación:** esta vía aborda la relación entre el desarrollo inclusivo, la seguridad de los derechos sobre la tierra para las mujeres y la gestión y el uso sostenibles de la tierra que son necesarios para la restauración de la misma. Las iniciativas NDT con perspectiva de género contribuyen estratégicamente a la consecución de la NDT mediante la comprensión de las necesidades y los papeles diferenciados de las mujeres y los hombres, y pueden ayudar a abordar las necesidades de los grupos más vulnerables. La vulnerabilidad depende de cada contexto y, en relación con la tierra, aquellos que pueden ser especialmente vulnerables a las desigualdades existentes y que se ven desproporcionadamente afectados por la degradación de la tierra son los pequeños agricultores, las comunidades rurales, los pueblos indígenas, las poblaciones desplazadas, los ciudadanos indocumentados, las viudas, etc.

La NDT con perspectiva de género implica identificar y abordar las diferencias de género en las actividades de subsistencia y las limitaciones de seguridad de la tenencia que afectan a la autoridad y los incentivos de las mujeres y los hombres para invertir y contribuir a las iniciativas NDT, y las

que tienen el potencial de mejorar la igualdad de acceso de las mujeres a la tierra y su seguridad de tenencia (ONU Mujeres, CLD y UICN, 2019). Las medidas iniciales pueden introducir actividades para asegurar los derechos de tenencia de las mujeres y el acceso a la tierra y a los recursos naturales en los procesos de asignación de tierras intrafamiliares e intracomunitarios para fortalecer la capacidad de las mujeres para participar en las iniciativas NDT. La participación significativa de las mujeres debe garantizarse en cada etapa de los procesos de planificación, desarrollo de políticas y programas, toma de decisiones, ejecución y seguimiento. Implicar a las mujeres en el seguimiento participativo puede ayudar a introducir medidas correctivas en respuesta a sus necesidades. A largo plazo, las iniciativas NDT que se desarrollen, apliquen y gestionen de forma inclusiva y con perspectiva de género mejorarán la seguridad de la tenencia de la tierra de las mujeres.

Como productoras de alimentos y empresarias que dependen de los recursos de la tierra, las mujeres desempeñan un papel fundamental para conservar la seguridad alimentaria a nivel mundial, incluso en zonas muy afectadas por la desertificación, la degradación de la tierra y la sequía. Sin embargo, las mujeres y los hombres tienen oportunidades desiguales para restaurar la tierra y combatir la DDTs y se benefician de manera diferente de las inversiones en estas áreas (CLD, 2019a). La desigualdad de oportunidades va de la mano o se amplifica por: (i) la desigual seguridad de la tenencia de las mujeres en comparación con la de los hombres (Okpara, Stringer y Akhtar-Schuster, 2019); y (ii) la calidad a menudo inferior y las parcelas más pequeñas de tierra cultivable que poseen o acceden las mujeres en comparación con los hombres (Wehrmann, 2015). Al mismo tiempo, las desigualdades en el acceso a otros recursos productivos, a servicios, conocimientos técnicos y a procesos de toma de decisiones a nivel local y nacional, limitan las capacidades de las mujeres para restaurar y gestionar de forma sostenible la tierra (CLD, 2019a).

### **Ejemplos de desafíos en tenencia de la tierra a los que se enfrentan las mujeres y que podrían limitar la aplicación de la NDT**

**Falta de uso, acceso y control de la tierra, o falta de claridad respecto a estos derechos:** la voluntad de invertir en prácticas de GST está condicionada por los derechos de uso, acceso y control de la tierra. La inseguridad de los derechos de tenencia para las mujeres es especialmente desafiante en los casos de conservación o restauración de la tierra (Mabikke *et al.*, 2020).

**El papel subordinado de las mujeres en el hogar y la comunidad:** a nivel local, los derechos de acceso y uso de la tierra de las mujeres pueden estar subordinados a los de sus familiares varones. En algunos casos, las mujeres pueden ser despojadas por los miembros masculinos de la familia de las tierras que utilizan o en las que han invertido. Por ejemplo, en los casos de uso y gestión sostenibles de la tierra o de restauración de la misma, en los que el valor de la tierra aumenta, las mujeres podrían verse excluidas y sus derechos de acceso y uso a la tierra si no se reconocen claramente estos durante la fase de preparación de las iniciativas NDT (Stiem-Bhatia *et al.*, 2019).

**El reconocimiento, la inclusión y el acceso limitados de las mujeres a los procesos de toma de decisiones:** la falta de derechos formales e informales sobre la tierra, ligada a un papel más subordinado en el hogar, conduce a la marginación y/o a la subrepresentación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones. Cuando se trata de procesos de toma de decisiones relacionados con la gobernanza de la tierra, las mujeres pueden quedar excluidas, lo que puede dar lugar a inscripciones y registros de tierras sesgados. Además, tener en cuenta la voz de las mujeres en la toma de decisiones colectivas también es relevante para garantizar que la gestión de la tierra se lleve a cabo de forma coherente con las necesidades e intereses de las mujeres. Esto supone un reto especial para que las mujeres participen y expresen sus preocupaciones, por ejemplo, en la distribución de compensaciones relacionadas con la tenencia (Salcedo-La Viña, 2017).

---

**Descripción de la vía:** se necesita una serie de enfoques para garantizar los derechos de tenencia de las mujeres para asegurar su participación en las iniciativas NDT. Lograr una gobernanza de la tenencia que tenga en cuenta las cuestiones de género abarca reformas de las políticas, el rediseño de las instituciones de gobernanza de la tenencia de la tierra, cambios en los enfoques de la administración de la tierra y la mejora de la comunicación (FAO, 2013). Las normas sociales, incluidas las percepciones sobre el género y los derechos de tenencia seguros, pueden tardar en cambiar, por lo que deben realizarse esfuerzos específicos para integrar estos aspectos en estrategias más amplias de comunicación y sensibilización (FAO, 2013). Las políticas que promueven la igualdad de género para asegurar los derechos de tenencia también pueden apoyar cambios positivos en las percepciones y normas sociales.

Para abordar el nexo entre la tenencia de la tierra y la NDT de forma sensible al género, se pueden incluir las siguientes actividades a nivel nacional:

- **Eliminar las barreras que impiden la participación significativa de las mujeres en los procesos de planificación y toma de decisiones relacionados con la tierra:** esto puede implicar abordar las normas y prácticas sociales que excluyen a las mujeres y a las niñas de dichos procesos o de los que les niegan el derecho a heredar, poseer o utilizar la tierra. Las revisiones de los marcos políticos y jurídicos sobre la igualdad de género para asegurar el derecho a la tenencia pueden ayudar a identificar las disposiciones políticas o la legislación que no garantizan que las mujeres y los hombres se beneficien de un acceso igualitario y seguro a los derechos de tenencia. Pueden adoptarse disposiciones políticas especiales o acciones afirmativas para garantizar la participación de las mujeres y de otros grupos que puedan estar más desfavorecidos, como los discapacitados, las viudas, los jóvenes, los ancianos, los grupos pertenecientes a las castas bajas y otros.
- **Apoyar las reformas de los procedimientos administrativos para la igualdad de género:** la vía 1 alude a la importancia del entorno organizativo para abordar el nexo entre la tenencia de la tierra y la NDT y las actividades para mejorar los marcos políticos y jurídicos. Para garantizar disposiciones sensibles al género en las iniciativas NDT, se recomienda realizar primero una evaluación de género y un mapeo social en relación con la tenencia, que incluya la identificación de las partes interesadas, así como los problemas de tenencia de la tierra (ONU Mujeres, CLD y UICN, 2019). La metodología del indicador 5.a.2. de los ODS (FAO, 2021a) y los datos de los indicadores 1.4.2. y 5.a.1. de los ODS también pueden utilizarse para proporcionar información complementaria a la evaluación de género y para identificar las brechas de género que deben abordarse en las reformas administrativas para la igualdad de género.
- **Establecer mecanismos especiales, en colaboración con las organizaciones de mujeres, para que las mujeres participen en la documentación de sus derechos legítimos de tenencia y en otros procesos administrativos relacionados:** esto es especialmente importante cuando se introduce una reforma para asegurar que las mujeres están informadas y cuentan con las capacidades necesarias para beneficiarse de la nueva legislación. En algunos casos, pueden establecerse estructuras paralelas de apoyo, por ejemplo para ayudar a los titulares de derechos legítimos de tenencia a obtener la documentación necesaria cuando no la poseen, o para servicios especiales de asistencia jurídica.
- **Fortalecer las capacidades de los organismos de toma de decisiones sobre la planificación, la implementación y el seguimiento de las iniciativas NDT con perspectiva de género:** es fundamental destinar un presupuesto para las evaluaciones de impacto, la planificación

y el seguimiento de las actividades de NDT con enfoque de género, a fin de garantizar los derechos de tenencia de las mujeres (ONU Mujeres, CLD y UICN, 2019). A este respecto, la guía para la presentación de informes sobre el indicador 5.a.2 de los ODS (FAO, 2021a) también puede ser útil para determinar el tipo de recursos necesarios. También es necesario contar con un presupuesto para invertir en el desarrollo de capacidades de las instituciones de la administración de tierras (u otras unidades de toma de decisiones) para fomentar la protección de los derechos de tenencia de las mujeres, junto con un seguimiento e indicadores desglosados por género del desempeño de la administración de la tierra.

- **Garantizar sistemas jurídicos y de justicia que tengan en cuenta las cuestiones de género, así como otros recursos:** las leyes que contemplan los derechos de tenencia de las mujeres son la base de una gobernanza responsable de la tierra. Una base jurídica que tenga en cuenta las cuestiones de género requiere diferentes elementos como: 1) garantizar el apoyo jurídico para presentar reclamaciones sobre la tierra y proporcionar asistencia jurídica; y 2) garantizar el acceso a la justicia, lo que incluye, por ejemplo, el derecho a recursos efectivos tanto para las mujeres como para los hombres (véase también la guía técnica sobre género, módulo 2, FAO, 2013).

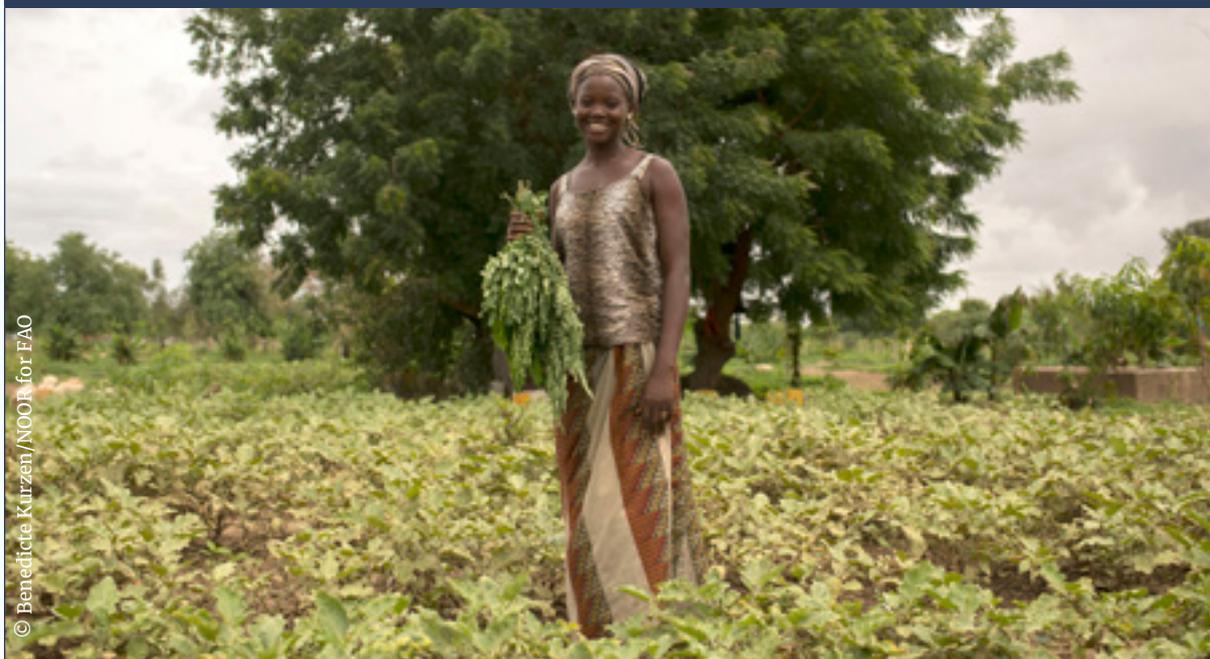
Además de estas disposiciones a nivel nacional, pueden llevarse a cabo las siguientes actividades a nivel local:

- **Involucrar a hombres y mujeres a través de campañas de sensibilización sobre el empoderamiento de las mujeres para cambiar las normas de género y fortalecer los derechos de tenencia de las mujeres:** es fundamental invertir recursos para: (i) sensibilizar sobre los derechos de tenencia de la tierra de las mujeres; (ii) apoyar el empoderamiento de las mujeres para que reclamen sus derechos de tenencia de la tierra a través del empoderamiento legal (incluyendo el conocimiento de los derechos), el acceso a la justicia y la generación de conocimientos, así como las campañas y la sensibilización tanto a nivel familiar como comunitario (Mabikke *et al.*, 2020); (iii) adoptar un enfoque consensuado que haga hincapié en la sensibilización de los hombres y los niños a todos los niveles, desde el hogar hasta las autoridades encargadas de la toma de decisiones; y (iv) llevar a cabo todas estas actividades en las lenguas locales y a través de los medios de comunicación utilizados por las comunidades (por ejemplo, programas de radio, folletos) para garantizar que la información llegue tanto a los hombres como a las mujeres.
- **Considerar los procesos de asignación de tierras intrafamiliares o intracomunitarios para garantizar los derechos de tenencia de las mujeres:** en las iniciativas NDT, el primer paso para garantizar los derechos de tenencia de las mujeres podría ser abordar los derechos de acceso, uso y control. Progresivamente, en las iniciativas NDT a largo plazo, también se pueden abordar todos los derechos de tenencia de las mujeres, incluido el derecho de propiedad (Salcedo-La Viña, 2017). A este respecto, es fundamental comprender la asignación de poder dentro del hogar. Esta comprensión ofrece la base necesaria para explorar los procesos (informales) de asignación de tierras intrafamiliares o intracomunitarias para garantizar los derechos de tenencia de las mujeres y documentar esos derechos en la institución de gobernanza de la tenencia más cercana a la comunidad (por ejemplo, autoridades tradicionales, administración local, líderes religiosos/de fe).
- **Garantizar la participación de las mujeres en las instituciones vinculadas a la gestión de la tierra a nivel comunitario:** la participación significativa de las mujeres en las instituciones de la tierra a nivel comunitario, no solo empodera a las mujeres, sino que también contribuye

al empoderamiento de toda la comunidad (ONU Mujeres, CLD y UICN, 2019). La participación significativa puede incluir lo siguiente (i) garantizar la representación de las mujeres en las instituciones pertinentes a nivel comunitario cuando sea necesaria la acción colectiva entre los usuarios de la tierra; (ii) introducir cuotas y quórum en la participación de las mujeres; y (iii) aumentar la participación significativa en los procesos de toma de decisiones locales y la supervisión relacionada con las iniciativas NDT, teniendo en cuenta también las barreras culturales y las limitaciones de tiempo que enfrentan las mujeres, o incluso programando reuniones solo para mujeres (Salcedo-La Viña, 2017).

- **Garantizar la igualdad en las indemnizaciones y el acceso a los mecanismos de reclamación para mejorar la seguridad de la tenencia:** como resultado de su falta de derechos formales sobre la tierra y su limitada participación en los procesos de toma de decisiones, las mujeres pueden ser ignoradas en la distribución de compensaciones justas en los casos en que sus derechos legítimos de tenencia se vean afectados. Por lo tanto, es fundamental prestar especial atención a garantizar que las mujeres reciban una compensación equitativa y justa por sus derechos legítimos de tenencia, ya sea en forma de compensación monetaria, de sustitución de tierras o acceso a otros recursos naturales. Cambios normativos, como exigir la compensación de ambos cónyuges o de todos los miembros del hogar, el registro de las tierras de sustitución a nombre de mujeres y hombres (y en el caso de los hogares, a nombre de ambos cónyuges), así como la compensación tanto de los cultivos comerciales (que son plantados mayoritariamente por hombres) como de los cultivos de subsistencia (que suelen ser plantados por mujeres), y el uso de cuotas de género en las entidades de toma de decisiones podrían hacer que los procesos de compensación y reasentamiento fueran más equitativos para las mujeres (Salcedo-La Viña, 2017). También es fundamental garantizar que no existan barreras causadas por roles y normas de género diferenciados, que impidan el acceso y la participación de las mujeres en los mecanismos de reclamación y resolución de conflictos (véase la vía 4).
- **Incluir a las mujeres en los aspectos técnicos del diseño, la ejecución y el seguimiento de los proyectos:** garantizar la inclusión de las mujeres en los proyectos relacionados con la tenencia de la tierra —cartografía, demarcación, resolución de conflictos, establecimiento de marcas de límites, etc.— que tienen resultados concretos y físicos. Esto contribuirá a apoyar su empoderamiento, su formación, sus conocimientos sobre la gestión de la tierra, su espíritu empresarial en relación con los recursos de la tierra, y permitirá que la comunidad en general se prepare a la participación significativa de las mujeres en la ejecución de actividades relacionadas a la tenencia de la tierra.
- **Proporcionar ejemplos concretos de cómo el uso de los derechos a la tierra por parte de las mujeres se traduce en mayores oportunidades económicas a nivel comunitario:** las ganancias económicas locales y a nivel comunitario que resultan del ejercicio de los derechos sobre la tierra por parte de las mujeres deben quedar claras para las comunidades, las ONG y el gobierno. Dichas ganancias constituyen una sólida justificación económica para promover los derechos de las mujeres a la tierra y el espíritu empresarial con respecto al uso de los recursos de la tierra, además estas están en consonancia con el enfoque basado en los derechos humanos.

### Recuadro 3. Promoción de la participación de las mujeres para lograr la NDT en Senegal



© Benedicte Kurzen/NOOR for FAO

En la mayoría de las zonas rurales de Senegal, la transferencia de los derechos sobre la tierra está determinada por el estatus social de cada actor y por las relaciones de subordinación entre los actores que participan en la transferencia de las misma y al vínculo que cada miembro de la familia tiene con la tierra. En este sistema, las mujeres pueden estar en desventaja a la hora de acceder a la tierra y tomar decisiones sobre su uso y gestión de la tierra. En 2020, Senegal adoptó una ley de paridad de género y en 2018 emitió la circular administrativa n° 0989/MAER/CT/SMD para reducir las desigualdades de género en el acceso a la tierra y los recursos naturales. Si bien se han producido avances constitucionales y legislativos en el acceso de las mujeres a la tierra y los recursos naturales, su aplicación sigue siendo limitada en muchas zonas rurales.

En un esfuerzo por aplicar las DVGT, el comité directivo nacional sobre la gobernanza de la tenencia de la tierra (COPII-DV), ha utilizado el marco nacional de paridad de género para promover la representación de género en las asambleas de las aldeas y fomentar la inclusión de las mujeres en los esfuerzos de restauración de la tierra. Un ejemplo concreto de estas iniciativas a nivel local se encuentra en las comunidades rurales de Diouroup y Ndiago, donde se debatieron posibles intervenciones con un enfoque participativo para aplicar medidas para reducir la salinidad del suelo en los campos de producción de arroz en Diouroup y para restaurar la fertilidad del suelo en Ndiago. Como parte de las intervenciones, las asambleas de las aldeas y los alcaldes asignaron nuevas parcelas a un grupo de diez mujeres de cada comunidad que anteriormente tenían un acceso limitado a la tierra. En ambas comunidades, la inclusión de la representación femenina en las asambleas de las aldeas dio lugar a que las agricultoras tuvieran un acceso más seguro a la tierra, participaran en la restauración de la misma, se sintieran motivadas para participar en actividades destinadas a mejorar la seguridad alimentaria y nutricional y participaran con éxito en las iniciativas NDT.

Este estudio de caso ilustra posibles acciones y lecciones aprendidas para la aplicación de la vía 3, así como de la vía 2.

## LECTURAS COMPLEMENTARIAS

FAO. 2013. *Gobernar la tierra en beneficio de las mujeres y los hombres. Una guía técnica para apoyar la gobernanza de la tenencia de la tierra*. Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia n° 1. Roma

FAO. 2021a. *Realizing women's rights to land in the law: A guide for reporting on SDG Indicator 5.a.2*. Rome.

CLD. 2018. *Plan de Acción sobre Género*. Bonn.

CLD. 2019a. *Land Degradation Neutrality Interventions to Foster Gender Equality*. Bonn.

ONU Mujeres, CLD e UICN. 2019. *Manual para incorporar la perspectiva de género en proyectos y programas transformadores de neutralidad en la degradación de tierras*. Nueva York, EE.UU., ONU.

ONU Mujeres, ONU Habitat y GLTN. 2021. *Getting it right from the planning to reporting: a guidance tool for women's land rights data and statistics*. Nueva York, EE.UU., ONU.



## VÍA 4: ESTABLECIMIENTO DE MECANISMOS ACCESIBLES Y TRANSPARENTES DE RECLAMACIÓN Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

**Justificación:** los mecanismos accesibles y transparentes de reclamación y resolución de conflictos son fundamentales para garantizar que las iniciativas NDT respeten los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia, ya que los impactos sociales, económicos o medioambientales negativos impedirán la consecución de los objetivos de la NDT y de los objetivos de desarrollo más amplios. A nivel local, es fundamental garantizar la aceptación de las iniciativas NDT para que todos los usuarios de la tierra, incluidas las comunidades indígenas y locales, participen en las actividades, los planes y las prácticas de apoyo a la conservación de la tierra, la gestión sostenible de la tierra y la restauración de la misma. Además, los cambios en el valor de la tierra que probablemente generen las iniciativas NDT son susceptibles de desencadenar la aparición de reclamaciones y conflictos sobre las tierras. Por lo tanto, las iniciativas NDT deben estar preparadas para esta eventualidad estableciendo, desde una fase temprana, mecanismos accesibles y transparentes de reclamación y resolución de conflictos que ayuden a proporcionar una solución y, en su caso, una compensación rápida y justa.

---

**Descripción de la vía:** los mecanismos de reclamación y de resolución de conflictos son dos mecanismos diferentes que pueden proporcionar acceso a la reparación. Lo ideal sería que ambos co-existieran. Cuando los agravios no pueden ser resueltos por el mecanismo de reclamación, se necesita un mecanismo de resolución de conflictos para resolver la disputa.

*"Es importante establecer un mecanismo independiente a fin de que las partes planteen las preocupaciones que pueden surgir durante todo el período de ejecución del proyecto. El mecanismo de reclamación debería permitir que se restableciera el consentimiento mediante una alternativa local más accesible que los procesos externos de resolución de conflictos. Este mecanismo debería analizarse y establecerse en las etapas iniciales en lugar de esperar a que surjan conflictos o comience a fallar el consentimiento. Por tanto, decidir la forma del proceso de reclamación debería ser parte del proceso de consulta y obtención del consentimiento. Tal proceso debería estar disponible para su uso durante las etapas previas al acuerdo e incluirse en todos los acuerdos que se establezcan"* (FAO, 2014a).

El mecanismo de reclamación debe ser legítimo, accesible, predecible, equitativo, transparente, una fuente de aprendizaje continuo y estar basado en el compromiso y el diálogo. Sus resultados y reparaciones deben ser acordes con los derechos humanos reconocidos internacionalmente (UN/HRC/OHCHR, 2011).

A nivel nacional, el acceso a la reparación requiere un marco jurídico que garantice el establecimiento y funcionamiento de mecanismos accesibles de reclamación y resolución de conflictos a nivel local. Dichos mecanismos deben proporcionar el derecho de apelación, evitar la corrupción en la resolución de conflictos mejorando la transparencia y reforzando los mecanismos de supervisión y responsabilidad judicial, y proporcionar asistencia jurídica a las personas vulnerables. Los marcos políticos y jurídicos también deben incluir disposiciones (i) para la definición de los "fines públicos" que pueden dar lugar al desalojo; y (ii) para una compensación rápida y justa (FAO, 2012, párrafos 3B 4; 4.3; 16.1; 16.2; 16.7). De acuerdo con la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (resolución 2003/17 sobre la prohibición de los desalojos forzosos), los desalojos forzosos deben evitarse siempre. Aunque los desalojos con fines públicos son siempre forzosos, la prioridad debe ser la "compensación justa" y el reasentamiento pacífico.

A nivel local, el acceso a la reparación abarca:

- **Establecer un mecanismo de reclamación accesible: concretamente, las iniciativas NDT pueden (FAO, 2014a):** (i) proporcionar un punto focal para los reclamos; (ii) acordar con la comunidad una forma clara, transparente e imparcial de recibir y registrar los mismos, y cuando existan mecanismos de reclamos consuetudinarios y las comunidades decidan seguirlos, esto debe ser respetado por las otras partes; (iii) acordar con la comunidad una forma clara, transparente e imparcial de cómo revisar e investigar los reclamos, que debe incluir sistemas de seguimiento y respuesta a los mismos, y los plazos pertinentes para el proceso para su resolución; (iv) acordar opciones de resolución satisfactorias para todas las partes (compensación, sanciones o restitución); (v) acordar cómo se supervisará, evaluará y acordará la resolución de las reclamaciones por todas las partes; (vi) informar a

las comunidades sobre los procesos de adjudicación del gobierno y el acceso a la justicia en caso de que las reclamaciones no puedan resolverse sin ayuda externa; y (vii) formalizar, documentar y publicitar el proceso de reclamación de forma acordada con las comunidades y accesible para ellas.

Las posibles series de acciones enumeradas anteriormente deben ajustarse a los requisitos específicos de un marco jurídico nacional y a las directrices de los socios de financiación de la iniciativa NDT.

- **Facilitar el acceso a la resolución de conflictos:** proporcionar acceso a mecanismos de resolución de conflictos eficaces, imparciales y competentes es esencial para resolver los conflictos sobre los derechos de tenencia. Los mecanismos de resolución de conflictos deben debatirse y desarrollarse desde el principio, en lugar de dejarlos para cuando se produzcan los conflictos o se rompa el consentimiento.

Más concretamente, las iniciativas NDT pueden (i) acordar con la comunidad el tipo de mecanismo de resolución de conflictos (por ejemplo, litigio, arbitraje, mediación); (ii) junto con la comunidad, identificar un organismo de resolución de conflictos, ya sea estatal o no, judicial o no judicial, o establecer uno nuevo, si no existe. Si la comunidad propone una forma consuetudinaria u otra establecida localmente para la resolución de conflictos, garantizar que proporciona formas justas, fiables, accesibles y no discriminatorias de resolver rápidamente los conflictos (sobre derechos de tenencia); y (iii) garantizar que los miembros del órgano de resolución de conflictos son imparciales y competentes y están suficientemente cualificados para tomar decisiones oportunas, imparciales y competentes. Esto puede incluir medidas de desarrollo de las capacidades de los miembros del organismo de resolución de conflictos centradas en los conocimientos, las habilidades y las actitudes (FAO, 2014a).

Para concluir, en caso de que surja un conflicto o no pueda resolverse una reclamación, y sea necesario que el órgano de resolución de conflictos entre en acción, los responsables de la ejecución de una iniciativa NDT deben suspender cualquier otra actividad en la tierra impugnada mientras dure el proceso de resolución de conflictos y búsqueda de soluciones. Los gestores de programas deben prever tiempo y recursos suficientes para que el proceso alcance resultados justos y para proporcionar asistencia jurídica a las personas vulnerables. Uno de estos recursos es la inclusión en el proceso de reclamación de profesionales locales (agrónomos, expertos en derecho de la tierra, etc.) relacionados con el uso y los derechos a la tierra, que pueden aportar resoluciones viables. Una vez que se ha logrado la resolución de la disputa y se ha acordado una solución, es fundamental supervisar la aplicación de la resolución y garantizar que las soluciones acordadas se proporcionen a tiempo.

#### Recuadro 4. Mecanismo de reclamación del proyecto PROEZA en Paraguay



El Proyecto PROEZA fue diseñado por el Gobierno de Paraguay con la asistencia técnica de la FAO y con la financiación del Fondo Verde para el Clima (GCF). El proyecto tiene como objetivo implementar prácticas agroforestales ambiental y socialmente sólidas en el Bosque Atlántico de Paraguay a través de tres componentes clave. El primer componente pretende reducir la pobreza y mejorar la resiliencia de los hogares ante el cambio climático a nivel local, con la participación de los hogares vulnerables, incluidos los pequeños propietarios y los pueblos indígenas. El segundo componente tiene como objetivo involucrar a los medianos propietarios (300 hectáreas cada uno) para aumentar la producción de biomasa forestal de una manera ambiental y socialmente sostenible que mantenga la integridad de los ecosistemas, mejore la conservación de la biodiversidad, proteja las cuencas hidrográficas, garantice prácticas de empleo justas y contribuya al crecimiento económico. El tercer componente tiene como objetivo mejorar las capacidades institucionales proporcionando apoyo técnico para garantizar normas de calidad y prácticas medioambientales y sociales responsables.

Durante el diseño del proyecto, se elaboró un documento para la Gestión Social y Ambiental del Proyecto PROEZA (FAO, 2018) basado en las Normas Sociales y Ambientales de la FAO (FAO, 2015a) y en consulta con múltiples partes interesadas y beneficiarios, como la sociedad civil, los pequeños agricultores, los pueblos indígenas, los medianos propietarios de tierras, los gobiernos locales y el sector público. Este documento incluye, entre otros, una descripción detallada del proyecto, una visión general del marco institucional y jurídico nacional, evaluaciones de los aspectos ambientales y sociales de la zona de intervención del proyecto y un plan de participación de las partes interesadas con un marco de planificación detallado para las consultas con los pueblos indígenas de conformidad con el consentimiento libre, previo e informado (CLPI). El objetivo del documento es identificar, evaluar y gestionar los riesgos ambientales y sociales del proyecto y adoptar una jerarquía de mitigación para evitar los impactos ambientales y sociales adversos, o cuando no sea posible evitarlos, minimizar o mitigar los riesgos. Un componente importante de la jerarquía de mitigación es el establecimiento de un mecanismo de reparación de reclamaciones. El mecanismo de reparación de agravios responde a los reclamos de las personas que consideran que se han visto afectadas, se están viendo afectadas o podrían verse afectadas por el proyecto PROEZA, durante la fase de planificación o ejecución. El mecanismo pretende promover una rápida resolución de conflictos para atender los reclamos o conflictos y evitar largos procesos judiciales en los tribunales.

En el desarrollo del mecanismo de reparación de reclamaciones se creó una estructura que identifica a las autoridades responsables y a las personas de contacto para atender los reclamos. El mecanismo establece orientaciones y plazos claros para garantizar que las reclamaciones se aborden de forma oportuna, que sea justa, que respete los derechos humanos, que cumpla la normativa nacional y que sea coherente con las normas sociales y medioambientales. El mecanismo sigue las siguientes orientaciones clave:

- (i) La persona afectada debe estar claramente identificada en el documento de reclamación o de forma oral para proceder al análisis del reclamo, preservando la confidencialidad de la misma durante el proceso.

- (ii) Si la situación es compleja o el reclamante no acepta la resolución, la reclamación debe enviarse a un nivel superior hasta que se logre una solución o aceptación.
- (iii) La queja debe ser tratada en primer lugar por las autoridades nacionales, y si es necesario se puede pedir más orientación a la FAO.
- (iv) Por cada reclamación recibida, se enviará un acuse de recibo por escrito en el plazo de cinco días calendario y se realizará una propuesta de resolución en los treinta días calendario siguientes.
- (v) Para continuar con la resolución, el responsable de la tramitación de la denuncia podría interactuar con el denunciante o podría convocar entrevistas y reuniones para comprender mejor los motivos.
- (vi) Todas las reclamaciones recibidas, las interacciones posteriores y las resoluciones deben registrarse adecuadamente.

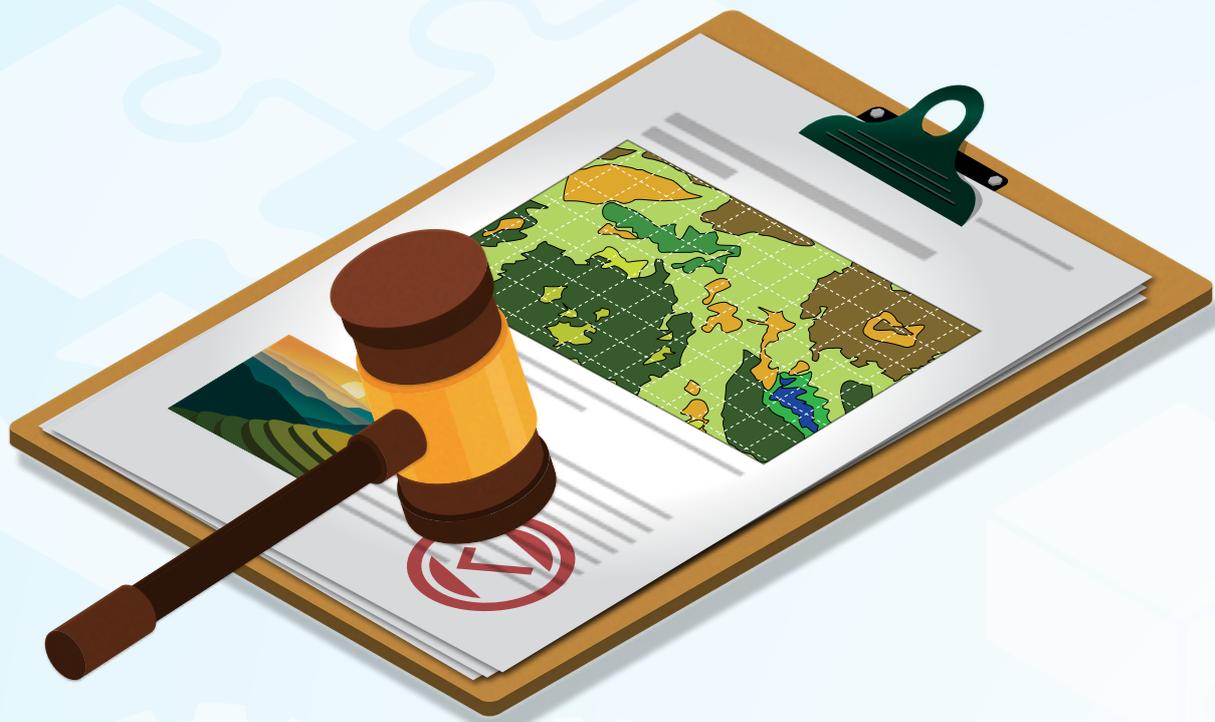
Aunque el proyecto PROEZA se encuentra en sus primeras fases de ejecución, ofrece un ejemplo de cómo se puede integrar la creación de un mecanismo de reclamación en la evaluación y planificación iniciales de una iniciativa NDT. Esto garantiza que se dispone de un mecanismo en una fase temprana y que las reclamaciones que surjan ya en la planificación pueden abordarse adecuadamente en la ejecución de la iniciativa NDT. Sin embargo, al avanzar hacia la aplicación y la puesta en marcha del mecanismo de reclamación, la sensibilización y la comunicación son fundamentales para garantizar que la información se distribuya ampliamente y sea accesible a los posibles afectados por el proyecto. Se puede considerar un mayor desarrollo de la capacidad para garantizar que quienes necesiten presentar una queja puedan hacerlo.

Este estudio de caso ilustra posibles acciones y lecciones aprendidas para la aplicación de la vía 4, así como de la vía 2.

## LECTURAS COMPLEMENTARIAS

FAO. 2006. *Manejo alternativo de conflictos de tenencia de la tierra*. FAO Land Tenure Manual 2. Roma.

FAO. 2014a. *Respeto del consentimiento libre, previo e informado. Orientaciones prácticas para gobiernos, empresas, ONG, pueblos indígenas y comunidades locales en relación con la adquisición de tierras*. Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia 3. Roma.



## VÍA 5: DISEÑO Y APLICACIÓN DE UNA PLANIFICACIÓN INTEGRADA Y PARTICIPATIVA DEL USO DE LA TIERRA SENSIBLE A LA TENENCIA

**Justificación:** la planificación integrada del uso de la tierra (o ordenamiento territorial) se define como "la planificación del uso de la tierra que busca el equilibrio entre las oportunidades económicas, sociales y culturales que ofrece la tierra y la necesidad de mantener y mejorar los servicios de los ecosistemas proporcionados por el capital natural basado en la tierra. También tiene como objetivo combinar o coordinar las estrategias de gestión y los requisitos de aplicación en múltiples sectores y jurisdicciones" (Orr et al., 2017). Como proceso sistemático e iterativo, la planificación integrada del uso de la tierra crea un importante prerrequisito para las iniciativas NDT, garantizando que el uso y la gestión de los recursos de la tierra satisfagan las necesidades de las personas hoy, al tiempo que se salvaguardan los recursos de la tierra para el futuro. La planificación integrada y participativa del uso de la tierra sensible a la tenencia ayuda a obtener múltiples beneficios, evitando los impactos negativos y facilitando la aplicación de las iniciativas NDT. Para garantizar la aceptación y el compromiso activo y significativo en el proceso, es necesario prestar especial atención al principio de la participación pública, informada y significativa de los implicados y afectados por las iniciativas NDT.

**Descripción de la vía:** lograr una planificación integrada y participativa del uso de la tierra sensible a la tenencia, requiere: (i) mejorar el acceso a la información de las personas y comunidades que podrían verse afectadas por las decisiones de planificación del uso de la tierra (incluyendo el desarrollo de capacidades cuando sea necesario); (ii) proporcionar una participación significativa

que permita a las personas y comunidades potencialmente afectadas ser responsables activos de la toma de decisiones; y (iii) integrar los aspectos de la tenencia en la planificación del uso de la tierra para garantizar que todos los derechos legítimos de tenencia sean reconocidos, respetados y salvaguardados contra las amenazas y las infracciones.

A nivel nacional, las políticas y los marcos jurídicos sobre la planificación integrada y participativa del uso de la tierra sensible a la tenencia deben prever (i) una participación pública amplia, activa, libre, efectiva, significativa e informada para todos, y en particular para las personas vulnerables, en el desarrollo de propuestas de planificación y en la revisión de los proyectos de planes de uso de la tierra; y (ii) una evaluación adecuada de los riesgos para la planificación integrada del uso de la tierra, incluyendo evaluaciones de impacto ambiental y social; y (iii) disposiciones para integrar los derechos legítimos de tenencia y los titulares legítimos de derechos de tenencia en el proceso de planificación integrada del uso de la tierra, en línea con los principios y directrices de las DVGT.

A nivel local, la planificación integrada y participativa del uso de la tierra sensible a la tenencia puede abarcar las siguientes actividades:

- **Adaptar las estrategias de divulgación:** la planificación integrada del uso de la tierra, acompañada de estrategias de divulgación adaptadas al contexto local, garantizará el acceso a la información de todos los afectados por el proceso de planificación. Para ello, las iniciativas NDT pueden (i) comprometerse con las estructuras de gobernanza y los acuerdos institucionales de los pueblos indígenas y/o las comunidades locales antes de iniciar el proceso de planificación del uso de la tierra para definir quién necesita saber qué, cuándo y cómo; (ii) facilitar la comunicación a lo largo de todo el proceso de planificación del uso de la tierra, tanto en las lenguas oficiales como en las locales, para llegar a todas las personas potencialmente afectadas (incluidos los pueblos indígenas y las comunidades locales con sistemas de tenencia consuetudinarios); y utilizar herramientas de comunicación que tengan en cuenta las cuestiones de género y sean adecuadas al contexto cultural.
- **Reforzar las capacidades humanas e institucionales de los afectados por el proceso de planificación:** los miembros de la comunidad empoderados y sus representantes, a través del desarrollo de capacidades especializadas y las oportunidades de aprendizaje proporcionadas por las iniciativas NDT, podrán desempeñar un papel activo en el proceso de planificación del uso de la tierra.
- **Garantizar una participación significativa de los actores afectados en el procedimiento de planificación del uso de la tierra:** las iniciativas NDT pueden garantizar una participación significativa mediante: (i) identificando, apoyando e incluyendo formas de organización de los pueblos indígenas y de las comunidades locales; (ii) proporcionando mecanismos para la adecuada representación de las comunidades afectadas en los procesos de toma de decisiones de la planificación del uso de la tierra; (iii) teniendo en cuenta y desarrollando procedimientos para superar las dinámicas sociales y culturales que dificultan la participación en la planificación del uso de la tierra, especialmente de las mujeres y de los grupos vulnerables; y (iv) utilizando herramientas y tecnologías de planificación del uso de la tierra adecuadas a los contextos locales y necesarias para tomar decisiones informadas.

## Recuadro 5. Planificación integrada y participativa del uso de la tierra sensible a la tenencia en la RDP de Lao



En la RDP de Lao, los títulos de propiedad se han emitido principalmente en las zonas urbanas y periurbanas, por lo que los derechos de tenencia de la tierra en las zonas rurales son predominantemente informales. La producción de cultivos comerciales, las plantaciones comerciales y otras inversiones en la tierra están afectando los derechos tradicionales a la tierra de la población rural, especialmente de las minorías étnicas. Sin títulos de propiedad oficialmente reconocidos, los agricultores pueden perder el acceso a valiosos recursos de la tierra de los que dependen los agricultores individuales y las comunidades.

La Planificación Participativa del Uso de la Tierra (PLUP) es un enfoque nacional llevado a cabo por el Ministerio de Recursos Naturales y Medioambiente, el Ministerio de Agricultura y Silvicultura y la Autoridad Nacional de Gestión de la Tierra, basado en el manual sobre planificación participativa del uso de la tierra publicado en 2010. El manual establece procedimientos estándares, define claramente las funciones y responsabilidades de cada organismo y describe el vínculo entre el enfoque PLUP y el registro de tierras. El procedimiento estándar consta de múltiples etapas que incluyen la participación y la consulta con las comunidades locales, con especial atención al género y a las minorías étnicas, la recopilación de datos socioeconómicos y biofísicos, la cartografía digital y el registro y la titulación de las tierras, entre otros. (GIZ, 2011).

El objetivo general del PLUP, que se aplica en las aldeas y grupos de aldeas, es mejorar la gestión de la tierra y los recursos naturales mediante la zonificación de las tierras, y preparar la topografía y la emisión de títulos de propiedad para mejorar la seguridad de la tenencia de la tierra en las aldeas rurales de la RDP de Lao. Sobre la base de las zonas de uso de la tierra, se elabora un acuerdo general de uso de la tierra en la aldea, que es firmado por las autoridades del distrito y de la aldea. El plan final de uso de la tierra de la aldea es la base para el registro de todas las tierras estatales, comunales e individuales en la zona de la aldea. La planificación del uso de la tierra se ha llevado a cabo en más de 600 aldeas y se ha desarrollado un sistema de información sobre el uso de la tierra para guardar los datos de la planificación del uso de la tierra en un sistema nacional estándar y para poner los datos a disposición de las partes interesadas. Se ha desarrollado un catastro digital (LaoLandReg), que es el sistema nacional oficialmente reconocido para el almacenamiento y la gestión de todos los datos sobre títulos de propiedad de la tierra en un único sistema.

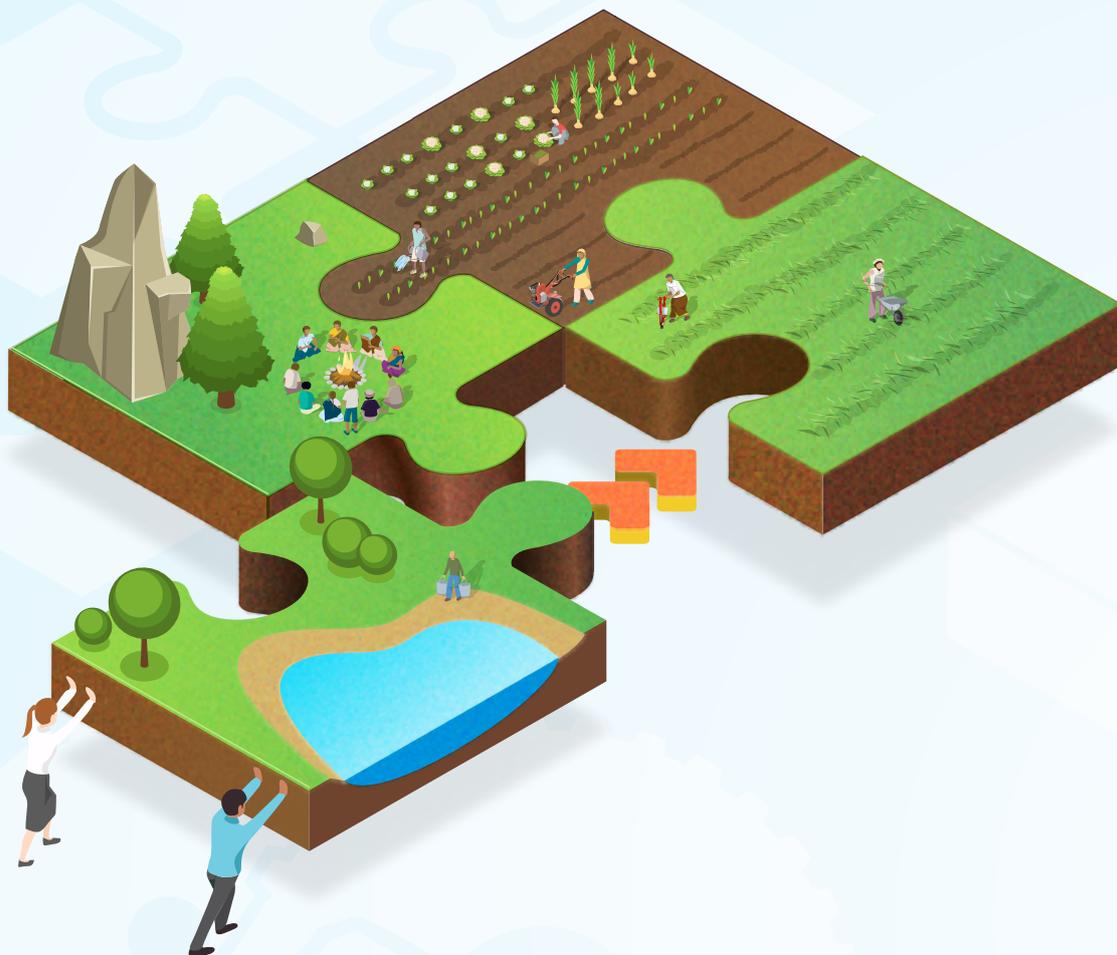
La planificación del uso de la tierra a menudo se combina con un paso siguiente de gestión agrícola o gestión forestal de la aldea utilizando diferentes enfoques metodológicos. Desde 2018, la planificación participativa del uso de la tierra se ha desarrollado más como un proceso combinado con la Gestión Participativa de la Tierra Agrícola y es implementada conjuntamente por el Ministerio de Recursos Naturales y Medioambiente y el Ministerio de Agricultura y Silvicultura a través de las oficinas de distrito. A través de esta implementación conjunta, se comprueba la calidad del suelo, se identifican los cultivos agrícolas adecuados y se definen planes de acción concretos para la gestión agrícola de forma participativa. Esto contribuye a un uso más eficiente de las tierras agrícolas y, por tanto, a una gestión más sostenible de los recursos.

Este estudio de caso ilustra posibles acciones y lecciones aprendidas para la aplicación de la vía 5, así como de las vías 2 y 7.

- **Garantizar que todos los derechos legítimos de tenencia sean reconocidos, respetados y salvaguardados contra amenazas e infracciones durante el proceso de planificación del uso de la tierra:** las iniciativas NDT pueden: (i) considerar y elaborar un inventario de todos los titulares de derechos legítimos de tenencia identificados durante el proceso de planificación del uso de la tierra, incluyendo todos los sectores relevantes, los organismos gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil, junto con una participación activa de las autoridades tradicionales, las personas mayores y las mujeres que puedan tener conocimientos sobre los usos de la tierra y las restricciones de uso, los titulares de derechos de tenencia de la tierra primarios y secundarios, así como de las limitaciones; (ii) realizar una evaluación de los posibles impactos de la planificación de uso de la tierra sobre todos los titulares de derechos legítimos de tenencia inventariados para las actividades previstas de la iniciativa NDT. Si la evaluación revela efectos negativos posibles o reales sobre los titulares de derechos legítimos de tenencia, se debe intentar primero abordar la disputa (véase la vía 4), o reconfigurar las actividades de NDT o compensar los derechos legítimos de tenencia; y (iii) identificar objetivos específicos de planificación del uso de la tierra sensible a la tenencia y que contribuyan a salvaguardar los derechos de tenencia o a mejorar la seguridad de la tenencia sobre la base de las necesidades de los pueblos indígenas y las comunidades locales.
- **Llevar a cabo un monitoreo participativo del impacto en relación con la aplicación y la actualización de los planes de uso de la tierra:** tras la aprobación del plan de uso de la tierra, las iniciativas NDT pueden monitorear los impactos sobre los titulares legítimos de derechos de tenencia midiendo regularmente el nivel percibido de seguridad de la tenencia. El MCC de la NDT sugiere que el seguimiento y la verificación pueden llevarse a cabo a nivel nacional, utilizando un enfoque participativo a través de una plataforma de múltiples partes interesadas que se vincule con plataformas comparables a nivel local (véase la vía 2). Las comunidades locales podrían participar en la verificación, aplicando métodos como el Marco de Vigilancia de la Degradación de la Tierra (Vågen *et al.*, 2015) o un método de fuente colectiva como LandPKS (Herrick *et al.*, 2016).

## LECTURAS COMPLEMENTARIAS

- FAO. 2015b. *Salvaguardar los derechos de tenencia de la tierra en el contexto de las inversiones agrícolas. Guía técnica destinada a las autoridades gubernamentales que se ocupan de promover, aprobar y supervisar inversiones agrícolas.* Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia 4. Roma.
- FAO. 2016c. *Gobernanza responsable de la tenencia: guía técnica para inversionistas.* Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia 7. Roma.
- FAO. 2017e. *Directrices voluntarias para la gestión sostenible de los suelos.* Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma.
- FAO. 2020a. *Strengthening civic spaces in spatial planning processes.* Governance of Tenure Technical Guide 12. Roma.
- FAO. 2020b. *Framework for integrated land use planning – An innovative approach.* <http://www.fao.org/publications/card/en/c/CB1170EN/> . Roma.
- GLTN. 2021. *Tenure-responsive land use planning. A guide for country level implementation.* Report 5/2021 Nairobi, ONU Habitat.



## VÍA 6: APOYO A LA NDT MEDIANTE HERRAMIENTAS DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS

**Justificación:** existen diversas herramientas de administración de tierras, como la topografía, el catastro, el registro, la demarcación, la planificación espacial (incluida la planificación integrada y participativa del uso de la tierra sensible a la tenencia), la concentración parcelaria y los bancos de tierras. Sin embargo, la concentración parcelaria y el banco de tierras se destacan en estas rutas como ejemplos de herramientas de administración de la tierra que pueden ayudar a abordar la fragmentación de la tierra, el abandono de la tierra y los problemas de acceso a la tierra que pueden ser una causa o resultado de la degradación de la tierra.

La FAO define la concentración parcelaria como un "procedimiento legalmente regulado dirigido por una autoridad pública y utilizado para ajustar la estructura de la propiedad en las zonas rurales a través de una reasignación integral de las parcelas, coordinada entre los propietarios y los usuarios con el fin de reducir la fragmentación de la tierra, facilitar la ampliación de las explotaciones y/o lograr otros objetivos públicos, incluyendo la restauración de la naturaleza y la construcción de infraestructuras" (Veršinskas et al., 2020), y el banco de tierras como "una institución pública que se desempeña como intermediario para la compra, la venta o el arrendamiento de tierras con el fin de aumentar la movilidad de las mismas, facilitar el mercado de tierras rurales en general y perseguir objetivos de política pública relacionados con el uso sostenible de las tierras rurales en particular" (Veršinskas et al., 2020).

La fragmentación de la propiedad y/o el uso de la tierra y las pequeñas parcelas pueden ser un problema estructural importante para el desarrollo rural y causar una baja productividad agrícola (Hartvigsen, 2019). Puede conducir al abandono de la tierra (no utilizada para la producción), especialmente cuando se correlaciona con la inseguridad de la tenencia y la falta de confianza entre los actores en los mercados de tierras. La fragmentación de la tierra puede obstaculizar el uso y la gestión sostenibles de la tierra y las iniciativas NDT de tres maneras:

- **La fragmentación de la tierra aumenta los costes de producción:** la preocupación por el aumento de los costes de producción y de transacción debido a la fragmentación de la tierra debe sopesarse con el uso viable de las diferentes zonas agroecológicas como estrategia de gestión de riesgos, que puede incluir una estrategia para evitar la degradación de la tierra. En los casos de fragmentación debido a la herencia o al mal funcionamiento de los mercados de tierras, los costes de producción y de transacción pueden suponer un importante perjuicio para los medios de vida y una razón primordial para considerar la concentración (Di Falco *et al.*, 2020; Sklenicka, 2016; Asiama, Bennett y Zevenbergen, 2019).
- **La fragmentación de la tierra puede crear menos incentivos para invertir en GST:** debido a los mayores costes de producción en las tierras fragmentadas, los agricultores tendrán menos disponibilidad financiera para invertir en prácticas de GST, lo que puede impedir que los agricultores adopten innovaciones agrícolas y prácticas de GST.
- **La fragmentación de la tierra puede aumentar los costes de demarcación y documentación:** un alto nivel de fragmentación de la propiedad de las tierras agrícolas puede ser una de las causas subyacentes de la inseguridad de la tenencia (Sklenicka, 2016) al aumentar el coste de la demarcación y la documentación, lo que puede desincentivar la formalización. Por ejemplo, la herencia no formalizada de pequeñas parcelas puede aumentar la incertidumbre sobre los límites y, por tanto, dar lugar a disputas.

---

**Descripción de la vía:** la concentración parcelaria y los bancos de tierras, pueden apoyar las iniciativas NDT facilitando la protección del medioambiente por parte del Estado, mejorando las estructuras de las explotaciones y disminuyendo los costes de producción para facilitar la adopción de la GST.

La concentración parcelaria se centra en la readjudicación de terrenos agrícolas de uso o propiedad privada. Sin embargo, permitir la inclusión de tierras de propiedad pública en el proceso puede facilitar la readjudicación mediante el intercambio y/o la venta de tierras de propiedad pública dentro de la zona del proyecto. La venta de tierras de propiedad pública también proporciona espacio para la ampliación de las explotaciones y/o la retirada de tierras agrícolas de la producción para la adaptación o mitigación al cambio climático, la restauración de la naturaleza, la construcción de infraestructuras y otros fines públicos. Los bancos de tierras se centran en facilitar los mercados de tierras, ya sea con la propiedad de la tierra (compra/venta de tierras) y/o los derechos de uso de la tierra (arrendamiento de parcelas) en tierras públicas o privadas. Como tal, el banco de tierras puede facilitar la realización de la concentración parcelaria.

Estas herramientas de administración de tierras también pueden aplicarse para contribuir a la ejecución de las iniciativas NDT que requieren un cambio de uso (véase la vía 5) de las tierras de

propiedad privada. Si, por ejemplo, se planea retirar tierras de propiedad privada de la producción como parte del proyecto de NDT (por ejemplo, con fines de forestación), las herramientas de concentración parcelaria y de banco de tierras pueden utilizarse para consolidar las tierras más afectadas por la degradación de la tierra bajo la propiedad del Estado y para compensar a los propietarios privados y a los agricultores con tierras adicionales ya poseídas o adquiridas para ese propósito por el banco de tierras en lugar de una compensación monetaria y, de esta manera, apoyar la estructura agrícola local y los hogares rurales afectados.

Es importante señalar que la concentración parcelaria (y los bancos de tierras) son herramientas eficaces pero complejas de administración de tierras que requieren una serie de condiciones previas, como un marco jurídico e institucional claro y un sistema de salvaguardias que garantice que el proceso se ajusta a los principios de las DVGT. Por lo tanto, las herramientas de concentración parcelaria y los bancos de tierras pueden contribuir a la consecución de la NDT sólo en los países en los que estas herramientas existen y funcionan. También suele ser una condición previa para la aplicación de estas herramientas de administración de la tierra que el sistema de tenencia de la tierra reconozca los derechos individuales formalizados sobre la tierra, como los derechos de propiedad y/o de uso.

A nivel nacional, los marcos jurídicos para la concentración parcelaria están relacionados con *"diferentes ramas del derecho, desde la legislación sobre derechos humanos y el derecho constitucional hasta el derecho civil y administrativo"* (Veršinskas et al., 2020), al igual que los bancos de tierras. Ambos deben alinearse con las estrategias nacionales de desarrollo pertinentes, como las estrategias medioambientales o agrícolas.

En particular, la concentración parcelaria puede llevarse a cabo con un enfoque voluntario o mayoritario en los países en los que los marcos legales y organizativos para la concentración parcelaria están bien definidos y alineados con los principios y salvaguardias de las DVGT.

En el caso concreto de los bancos de tierras, la configuración institucional debe asegurar un marco de supervisión adecuado que garantice que el proceso es eficiente, transparente y no está sujeto a abusos. Los bancos de tierras pueden enfrentarse a riesgos como la posibilidad de corrupción o los conflictos de intereses. Por lo tanto, debe establecerse un sistema sólido de salvaguardias, que incluya un marco de supervisión adecuado (Hartvigsen, Veršinskas y Gorgan, 2021); vínculos formales con el sistema catastral y de documentación del país (véase la vía 7 para consideraciones específicas sobre la documentación) y la articulación con otros sectores para aplicar políticas coordinadas (véase la vía 2).

A nivel local, las iniciativas NDT pueden considerar las siguientes actividades para incluir un proceso de concentración parcelaria en línea con las DVGT:

- **Garantizar el reconocimiento de todos los derechos legítimos de tenencia y la participación de todos los titulares legítimos de derechos de tenencia en la concentración parcelaria:** al inicio de un proceso de concentración parcelaria, es fundamental invertir el tiempo y los recursos suficientes para facilitar y permitir un proceso de concentración parcelaria transparente, sensible a las cuestiones de género, participativo, inclusivo y consultivo, con la aplicación del principio de "bienestar al menos lo mismo" para todos los titulares de derechos legítimos de tenencia antes y después del proceso de concentración parcelaria

voluntario o por mayoría. Para apoyar las iniciativas NDT, la concentración parcelaria debe aplicarse con criterios estrictos que garanticen la sostenibilidad de la gestión de la tierra (por ejemplo, la promoción de la conservación de los cercos o la plantación de cinturones forestales ribereños o protectores del viento). Los procesos de valoración y reasignación de tierras deberán reconocer los derechos a la tierra de mujeres y hombres por igual, estén o no documentados formalmente, y promover el registro conjunto de los derechos a la tierra a nombre de ambos cónyuges siempre que sea posible.

- **Establecer o reforzar los mecanismos de resolución de conflictos:** la concentración parcelaria puede dar lugar a disputas. Por lo tanto, es esencial establecer o reforzar los mecanismos de resolución de conflictos en un proceso de concentración parcelaria (véase la vía 4).
- **Realización de procesos de concentración parcelaria voluntaria y por mayoría:** sobre la base de los marcos jurídicos y organizativos nacionales para la concentración parcelaria, la concentración parcelaria voluntaria o por mayoría se apoyará en las siguientes actividades: (i) facilitando los comités comunitarios, o consejos especiales y potenciando la participación y la toma de decisiones de las mujeres y otras personas vulnerables; (ii) alcanzando acuerdos con toda la comunidad a través de la creación de capital social y confianza, e invirtiendo en evaluaciones de las diferencias de género, las necesidades de los jóvenes y otras personas vulnerables; y (iii) incluyendo a las OSC y a las organizaciones de agricultores, que también pueden expresar las preocupaciones de las comunidades locales y hacer que los órganos de decisión rindan cuentas.

#### Recuadro 6. Concentración parcelaria en apoyo de la conservación de la tierra en Túnez



Desde 1958, en Túnez se han adoptado medidas legislativas de reforma agraria que incluyen la concentración parcelaria y la protección de las tierras agrícolas. En Túnez, la concentración parcelaria tiene por objeto permitir a los propietarios de parcelas fragmentadas intercambiarlas por una nueva parcela más grande con un acceso físico adecuado a la misma. El marco jurídico establece orientaciones y normas claras para el proceso de concentración parcelaria. Se establece un límite máximo y mínimo de propiedad que obliga al agricultor a no subdividir y vender partes de sus tierras. Además, se prohíbe la división entre herederos o copropietarios de la tierra en zonas más pequeñas por debajo de una superficie mínima.

El procedimiento de concentración parcelaria incorpora enfoques participativos y de inclusión de género. El proceso de concentración parcelaria comienza con sesiones de sensibilización para los beneficiarios (hombres y mujeres) para informarles de las posibles repercusiones económicas y sociales a largo plazo de la concentración. La sensibilización se lleva a cabo, por ejemplo, publicando el diseño del proyecto de concentración parcelaria para que todas las partes interesadas puedan formular observaciones y objeciones. Otro ejemplo de sensibilización son los días de información en los que se presentan las ventajas, como la unión de las parcelas fragmentadas, la protección de las nuevas parcelas contra la erosión del agua y los procesos de registro de los derechos de los hombres y las mujeres sobre las nuevas parcelas. Además, el aprendizaje entre iguales, a través de visitas a otras zonas de proyectos de concentración parcelaria ya finalizados, es clave para el éxito del proyecto.

Sobre la base de las medidas legislativas, se están intensificando y continuando los esfuerzos para sensibilizar a todas las partes interesadas pertinentes a nivel nacional, regional y local a través de las asociaciones de agricultores o sus representantes, las autoridades públicas y la sociedad civil. Por ejemplo, la Agencia de Tierras Agrícolas colabora con la asociación local de agricultores (la Unión Tunecina de Agricultura y Pesca, que representa a los agricultores) y las comisiones regionales de desarrollo agrícola para apoyar esta labor.

Los enfoques se integran en el marco legislativo e institucional de la concentración parcelaria, en el que participan diferentes partes interesadas de los distintos ámbitos políticos. Este estudio de caso sobre la concentración parcelaria muestra que, aunque el objetivo principal de la misma en Túnez es el desarrollo agrícola, también contribuye a la NDT al reducir la fragmentación de las tierras y permitir la adopción de prácticas de gestión sostenible de las mismas. Para ello se han creado parcelas con formas más adecuadas, más accesibles y económicamente viables, así como más rentables. Estas formas también están favoreciendo los cultivos en contorno (contra la pendiente) que facilitan la conservación de la tierra y los hacen más eficientes para combatir la degradación del suelo. La experiencia ha demostrado que las medidas de conservación de la tierra tienen éxito, son viables y cuestan menos cuando se aplican tras una operación de concentración parcelaria que cuando se aplican en parcelas dispersas con formas irregulares.

Este estudio de caso ilustra posibles acciones y lecciones aprendidas para la aplicación de la vía 6, así como de las vías 1, 2 y 3.

Los bancos de tierras, a nivel local, puede ser considerados por una iniciativa NDT a través de las siguientes actividades:

- **Reforzar la aplicación de la planificación del uso de la tierra:** cuando los terrenos agrícolas de propiedad privada se ven afectados y es necesario cambiar el uso de la tierra, se puede recurrir a los bancos de tierras para adquirir tierras privadas que se utilizan para catalizar el proceso de NDT. Los propietarios de tierras privadas y los agricultores pueden elegir entre ser compensados con tierras adicionales ya poseídas (o adquiridas para este fin) por el banco de tierras, o recibir una compensación monetaria.
- **Mejorar el acceso a la tierra con prácticas de gestión sostenible de la misma:** un instrumento de banco de tierras puede ser una herramienta eficaz para facilitar el acceso a la tierra. Cuando el banco de tierras funciona a través de contratos de arrendamiento, estos pueden promover prácticas de gestión sostenible de la tierra, ya sea mejorando las condiciones de arrendamiento (por ejemplo, mayor duración) o integrando obligaciones sobre las prácticas.

Tanto para la concentración parcelaria como para el banco de tierras, las campañas de sensibilización y comunicación son actividades clave que deben utilizarse a nivel local:

- **Campañas de sensibilización y comunicación:** con el fin de ganar confianza, promover la transparencia y garantizar la participación inclusiva con perspectiva de género de todas las partes interesadas, una iniciativa NDT que utilice la concentración parcelaria y el banco de tierras tendrá que llevar a cabo una campaña de sensibilización y comunicación para explicar los objetivos, el funcionamiento y los criterios a los beneficiarios. En este contexto, las campañas de sensibilización y comunicación deben adaptarse en las lenguas locales y a través de los hábitos y herramientas de comunicación locales (por ejemplo, dibujos, programas de radio, reuniones en los ayuntamientos, entre otros) (FAO, 2014b).

## Recuadro 7. Revertir el abandono de la tierra: una experiencia del Caribe Oriental



Granada, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas se enfrentan a un notable abandono de tierras desde principios de 2000 en terrenos privados y públicos. Además, se enfrentan a la degradación de la tierra debido a las malas prácticas agrícolas, la deforestación y la expansión urbana no planificada. La administración nacional de tierras carecía de una herramienta para mejorar el acceso a la tierra y la movilidad de la misma —el potencial de la transferencia de derechos sobre la tierra (venta, intercambio, compra o arrendamiento de tierras)— y la promoción de la producción agrícola sostenible.

Con el apoyo de la FAO, se han establecido bancos de tierras piloto en 2019 en cada país para mejorar la capacidad de la administración de la tierra para otorgar contratos de arrendamiento, con especial atención a los sin tierra, a quienes no cuentan con seguridad de la tierra, las mujeres y los jóvenes. El establecimiento del banco de tierras piloto se ha preparado con una revisión del marco jurídico para garantizar que las actividades del banco de tierras sean compatibles con la legislación nacional y para preparar plantillas de acuerdos de arrendamiento que incluyan disposiciones para la gestión sostenible de la tierra. El establecimiento también ha sido apoyado por comités de múltiples partes interesadas que participan en el establecimiento institucional del banco de tierras piloto y por un Sistema Nacional de Información del Banco de Tierras (software abierto) que permite una gestión mejorada y transparente de la tierra. El sistema de información apoya las operaciones del banco de tierras, aumentando la capacidad de unir una parcela de tierra con un arrendatario dispuesto y un proyecto que se compromete a la gestión sostenible de la tierra (FAO 2021b). Todavía en su fase piloto, la experiencia del banco de tierras se enfrenta a los retos de crear confianza entre los usuarios, garantizar la gestión financiera (recaudación de tasas y prestación de servicios), el desarrollo de la capacidad para el uso y la gestión sostenibles de la tierra, y la ampliación de la escala.

El banco de tierras en el Caribe oriental representa el potencial de la mejora de la gestión de la tierra y el acceso a la misma (a través de arrendamientos en tierras públicas o privadas) para promover la gestión sostenible de la tierra.

Este estudio de caso ilustra posibles acciones y lecciones aprendidas para la aplicación de la vía 6, así como de las vías 7, 1 y 2.

## LECTURAS COMPLEMENTARIAS

FAO. 2014b. *Communication for Rural Development: Sourcebook*. Roma.

Hartvigsen, M., Veršinskas, T. y Gorgan, M. 2021. *European good practices on land banking and its application in Eastern Europe and Central Asia*. FIG Conference paper.

Veršinskas, T., Vidar, M., Hartvigsen, M., Mitic Arsova, K., van Holst, F. y Gorgan, M. 2020. *Legal guide on land consolidation: Based on regulatory practices in Europe*. FAO Legal Guide, No. 3. Roma, FAO.

LANDNET sitio web: <http://www.fao.org/europe/resources/land-tenure-workshops/en/>



## VÍA 7: RECONOCIMIENTO Y DOCUMENTACIÓN DE LOS DERECHOS LEGÍTIMOS DE TENENCIA DE TIERRAS PÚBLICAS

**Justificación:** las tierras públicas son utilizadas de múltiples maneras por los titulares de derechos legítimos para la agricultura, los pastos o la silvicultura, entre otros. Las tierras públicas suelen ser el tipo de tierras donde se encuentran las zonas protegidas y los humedales y también pueden abarcar tierras consuetudinarias/tradicionales gestionadas colectivamente (vía 8). La legitimidad de los derechos sobre las tierras públicas se deriva de una amplia y duradera aceptación social, incluso sin reconocimiento legal. Si no se presta atención a los derechos legítimos de tenencia, los titulares de derechos legítimos de tenencia —en particular las poblaciones vulnerables, incluidas las mujeres, los pastores, los recolectores y los titulares de derechos colectivos o temporales— pueden ser pasados por alto durante una iniciativa NDT.

Esta vía ofrece orientación sobre cómo reconocer los derechos legítimos, incluidos los derechos de tenencia secundarios o temporales o los de las personas vulnerables, antes o como parte integral de las iniciativas NDT en tierras públicas. Reforzar la seguridad de la tenencia mediante el reconocimiento y la documentación de los derechos legítimos de tenencia es una estrategia sólida

para mejorar la aceptación de las iniciativas NDT por parte de todos. Cuando este reconocimiento existe, puede ayudar a los gobiernos a aplicar la legislación nacional en el marco de las iniciativas NDT. Sin embargo, un requisito previo es que existan disposiciones para el reconocimiento legal de los derechos legítimos de tenencia (véase la vía 1).

---

**Descripción de la vía:** el reconocimiento y la documentación de los derechos legítimos de tenencia de las tierras públicas deben basarse y apoyarse en los marcos jurídicos nacionales. Los requisitos para el reconocimiento y la documentación de los derechos legítimos de tenencia pueden variar de un país a otro, dependiendo de si se trata de la creación inicial o de la mejora/fortalecimiento de los sistemas de documentación de los derechos legítimos de tenencia.

A nivel nacional, el marco jurídico (incluidas las normas y reglamentos de la administración de tierras) debe prever la demarcación de las tierras públicas, así como procedimientos sistemáticos para identificar, verificar y documentar todos los derechos legítimos de tenencia individuales y colectivos sobre las tierras públicas, con la debida participación de los titulares de derechos legítimos de tenencia. Estas disposiciones legales deben ir acompañadas de la introducción de procedimientos eficaces, el desarrollo de capacidades, las asignaciones presupuestarias, las campañas de comunicación dirigidas a los beneficiarios y la creación de mecanismos de resolución de conflictos (véase la vía 4).

Para documentar los derechos legítimos de tenencia, las siguientes lecciones aprendidas pueden informar sobre la creación de un nuevo sistema de documentación o el fortalecimiento de uno existente (FAO, 2017 a y b):

- **Establecer las condiciones para documentar los derechos legítimos de tenencia de tierras públicas:** incluye un marco jurídico establecido, un mecanismo de resolución de conflictos, una definición clara de las funciones y responsabilidades de las instituciones y los funcionarios, un manual de procedimientos y sistemas de información para documentar el proceso de forma transparente y responsable. La aplicación de estas condiciones puede tener lugar, al mismo tiempo, en un enfoque "adecuado para el propósito" de manera que se empiece por lo que es posible en un momento dado con las capacidades existentes, y se construyan sistemas que puedan ser actualizados y ampliados, particularmente a nivel local. La comunicación con los legítimos titulares de derechos o reclamantes es esencial. Para que el sistema de documentación sea sostenible, los procedimientos y los servicios administrativos deben establecerse en una fase temprana del establecimiento del sistema de documentación. Los cambios relacionados con los titulares de los derechos de tenencia y las parcelas pueden esperarse poco después de la primera documentación, y si los titulares de los derechos no pueden documentar sus cambios o no se les incentiva a hacerlo, el sistema de documentación quedará pronto obsoleto.

- **Fortalecer o establecer un sistema de documentación:**<sup>15</sup> los diversos enfoques sobre cómo pueden funcionar los sistemas de documentación actuales o nuevos incluyen enfoques probatorios o concluyentes, y enfoques constitutivos o declarativos (FAO, 2017a). No existe el "mejor" enfoque, por lo que los Estados deben evaluar qué enfoque es el más adecuado para su contexto nacional y sus necesidades y condiciones locales. El sistema de documentación puede alentar a las personas a informar de los errores y otros problemas con los registros, y debe proporcionar un proceso sencillo para que lo hagan. Los sistemas de documentación deben basarse en la parcela con un identificador único y en todas las transacciones que hagan referencia a ese identificador. El archivo y sus documentos son la piedra angular del sistema de documentación. Existen numerosas consideraciones para proteger los documentos, almacenar los documentos y proporcionar acceso a los documentos. Para garantizar la integridad del sistema de documentación, la información debe ser verificada. El sistema puede apoyarse en los profesionales que trabajan con el público para proporcionar un medio de verificación, pero la institución/sistema de documentación también debe realizar sus propias verificaciones (FAO, 2017 a y b).
- **Garantizar una dotación de personal adecuada para el sistema de documentación:** el personal desempeña un papel fundamental en cualquier sistema de documentación, y debe estar adecuadamente cualificado, ser fiable e independiente, y estar protegido de las reclamaciones de indemnización cuando se produzcan errores técnicos aunque haya desempeñado sus funciones con profesionalidad.
- **Garantizar el equilibrio entre la privacidad y el acceso público a los sistemas de documentación:** encontrar el equilibrio entre la privacidad y el acceso público a los sistemas de documentación es un reto y, aunque las tecnologías de la información y la comunicación pueden facilitar el establecimiento o el fortalecimiento de los sistemas de documentación, también plantean el riesgo de violar la protección de la privacidad. Los gobiernos llegarán a diferentes conclusiones sobre la mejor manera de garantizar el acceso público y, al mismo tiempo, asegurar la privacidad de todos los actores involucrados. Según el párrafo 17.5 de las DVGT (FAO, 2012) "Los Estados deberían asegurar que la información sobre los derechos de tenencia pueda ser fácilmente consultada por todos, pero con restricciones de privacidad. Tales restricciones no deberían impedir sin necesidad que el público averigüe la existencia de transacciones corruptas o ilegales. Los actores estatales y no estatales deberían potenciar sus intentos por impedir la corrupción en el registro de derechos de tenencia dando amplia difusión a los procesos, requisitos, tasas y exenciones, así como a los plazos para la respuesta a las peticiones de servicios".

Los usuarios de las tierras públicas pueden haber adquirido derechos legítimos sobre las mismas durante un largo periodo de tiempo, pero no tienen derechos legalmente reconocidos sobre ellas, lo que expone especialmente a las personas más vulnerables, incluidos los pueblos indígenas y las comunidades locales, al riesgo de posibles infracciones de los derechos legítimos de tenencia y de reclamaciones conflictivas sobre los recursos de las tierras públicas. Para evitar estos riesgos, se

<sup>15</sup> Véase en la sección "Lecturas complementarias" las referencias (FAO, 2017 a y b) de las guías técnicas sobre cómo establecer un sistema de documentación, y cómo fortalecer los sistemas de documentación existentes mediante enfoques de sistemas de documentación, consideraciones sobre los archivos y documentos del sistema, y verificaciones de los sistemas de documentación.

puede llevar a cabo un cuidadoso proceso de mapeo y documentación de los derechos legítimos de tenencia a nivel local con las siguientes actividades:

- **Identificación de los derechos legítimos de tenencia:** cuando las iniciativas NDT se implementan en tierras de propiedad pública, la integración de las siguientes actividades es clave para identificar todos los derechos legítimos de tenencia en el área de interés:
  - (i) identificar las tierras públicas en la zona de intervención con las autoridades gubernamentales pertinentes;
  - (ii) identificar a los titulares legítimos de los derechos de tenencia de forma participativa e inclusiva mediante entrevistas, consultas, encuestas y debates de grupos de discusión, complementados por reclamaciones documentadas sobre el uso de la tierra y catálogos y mapas de uso de la tierra, asegurándose de que también se documentan los derechos de tenencia temporales y superpuestos;
  - (iii) clasificar los derechos de tenencia legítimos identificados. Celebrar una reunión de las partes interesadas para debatir cómo tratar las diferentes categorías; y exponer públicamente los derechos de tenencia identificados, idealmente en un mapa acompañado de una lista de titulares de derechos de tenencia. Se deba asegurar que la presentación sea accesible en los idiomas adecuados para todos, mujeres y hombres, de la comunidad local, incluidos los de los grupos vulnerables, así como de las comunidades migrantes. Es posible que estos últimos, así como los ausentes de larga duración, tengan que ser informados explícitamente sobre la presentación pública y el proceso en curso. Dejar tiempo suficiente (al menos cuatro semanas) para las objeciones, verificar todos los reclamos recibidos y ajustar la documentación de los derechos legítimos de tenencia correspondientes; y
  - (iv) garantizar el acceso a la justicia en la propia lengua de la población local, teniendo en cuenta los sistemas de justicia locales y/o tradicionales (véase la vía 4).
- **Documentar los derechos legítimos de tenencia:** promover la documentación formal de los derechos legítimos de tenencia contribuye a la seguridad de la tenencia y a la creación de un entorno propicio y a la sostenibilidad a largo plazo de las iniciativas NDT. Si ya existe un sistema, los derechos sobre la tierra deben documentarse en él. En este caso, los funcionarios catastrales responsables o los topógrafos independientes, si están legalmente autorizados para ello, deben participar en una fase temprana. Considerar la posibilidad de proporcionar asesoramiento técnico y apoyo para mejorar los enfoques técnicos, los procedimientos, la atención a los titulares legítimos de derechos de tenencia (o clientes), las oficinas, la gestión, los recursos de personal, las formas de abordar el fraude, los errores y las disputas, las campañas de comunicación, los sistemas de información y la tecnología de la comunicación y/o los marcos políticos y jurídicos.

## Recuadro 8. Documentación de los derechos legítimos de tenencia de los pastizales públicos en Mongolia



En Mongolia, un plan de desarrollo territorial a nivel de distrito de *Soum*, que incluye la planificación de la gestión de los pastizales y la planificación de la restauración de las tierras, es la base para garantizar los derechos legítimos de tenencia de los pastores y las comunidades locales en las tierras públicas.

En 2020, el gobierno estableció e introdujo el "Sistema electrónico integrado de gestión territorial unificada del suelo". Este sistema integral engloba: (i) un sistema electrónico de planificación de la gestión de la tierra, (ii) un sistema de valoración, imposición y pago de la tierra, (iii) un sistema de base de datos catastral del suelo, y (iv) un sistema de monitoreo de la tierra. Este sistema está vinculado al establecimiento del plan de desarrollo territorial a nivel de *Soum* llevado a cabo por la Agencia de Gestión del Territorio, Geodesia y Cartografía. Para 2020, con el apoyo local e internacional, se han elaborado 90 planes de desarrollo territorial a nivel de *Soum* para establecer la zonificación del uso de la tierra para los pastos, mejorar la planificación de la gestión de los pastos, controlar la degradación de la tierra y documentar los derechos legítimos de uso de la tierra y los recursos naturales.

Para monitorear la degradación de las tierras, 4 781 puntos de control fotográfico permiten realizar un seguimiento anual del estado de las tierras de pastoreo. Este monitoreo ayuda a formular y poner en práctica actividades de gestión de la tierra en las zonas que sufren degradación y a detectar variaciones e impactos debido a cambios en las prácticas de gestión. Paralelamente a este monitoreo, se han registrado los derechos de tenencia de unos 900 grupos de pastores en el sistema nacional de catastro, lo que ha aumentado la seguridad de la tenencia de la población y las comunidades locales.

El sistema, que aún se encuentra en su fase inicial de implementación, pretende combinar la mejora de la seguridad de la tenencia mediante la documentación de la tenencia legítima en tierras públicas, con la mejora de la gestión de los pastos y el monitoreo de la degradación de la tierra. Se espera que aporte transparencia a los datos, garantice la coherencia de los distintos sectores, acorte los plazos para documentar los derechos legítimos de tenencia, establezca una base de datos digital, reduzca la burocracia y disminuya la degradación de las tierras. Al documentar los derechos de tenencia, también se espera que el sistema reduzca las disputas sobre la tenencia, el uso y la propiedad de la tierra.

Este estudio de caso ilustra posibles acciones y lecciones aprendidas para la aplicación de la vía 7, así como de la vía 5.

## LECTURAS COMPLEMENTARIAS

FAO. 2014b. *Communication for Rural Development: Sourcebook*. Rome.

FAO. 2017a. *Crear un sistema para registrar los derechos de tenencia y realizar un primer registro*. Guía técnica de gobernanza de la tenencia 9. Roma.

FAO. 2017b. *Mejorar la manera de registrar los derechos de tenencia*. Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia 10. Roma.



## VÍA 8: RECONOCIMIENTO Y DOCUMENTACIÓN DE LOS DERECHOS DE TENENCIA PARA LA GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS BIENES COMUNES

**Justificación:** el término bienes comunes se refiere a la tierra que es gestionada y administrada colectivamente por las comunidades locales, los pueblos indígenas o los pastores de acuerdo con las normas consuetudinarias locales. En algunos países, los bienes comunes pueden superponerse con las tierras públicas (vía 7). Los bienes comunes son cruciales para que muchas personas alcancen o mantengan la seguridad alimentaria, y también sirven como red de seguridad en tiempos de crisis. Se calcula que unos dos mil millones de personas dependen directa o indirectamente de las tierras comunes (Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, Oxfam e Iniciativa para los Derechos y Recursos, 2016). Además de su importancia inmediata para el sustento de las personas, los bienes comunes están intrínsecamente ligados a la cultura, el patrimonio y la identidad de muchas comunidades. En lo que respecta a las tierras indígenas, el artículo 6 (c) del Convenio 169 de la OIT establece que los gobiernos deberán "establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin" (OIT, 1989). Los desafíos para el reconocimiento y la documentación de los bienes comunes pueden deberse a (i) la falta de marcos jurídicos; (ii) la falta de un marco organizativo (por ejemplo, procedimientos insuficientes o personal con poca capacidad) o; (iii) la complejidad y duración de los procedimientos administrativos.

Durante mucho tiempo, la narrativa de la "Tragedia de los bienes comunes" (Hardin, 1968) guió las políticas de uso de los bienes comunes, argumentando que los recursos comunes —sin derechos de exclusión— son susceptibles de ser sobre utilizados y eventualmente degradados. Investigaciones posteriores han demostrado que el análisis de Hardin sólo se aplica a contextos muy específicos (Ostrom, 1990) y que las comunidades pueden gobernar sus recursos de forma sostenible. Hoy en día, está bien establecido que el autogobierno comunal puede garantizar el uso y la gestión sostenibles de las tierras comunes y estas conclusiones son válidas para diferentes ecosistemas, así como para diferentes contextos nacionales.

---

**Descripción de la vía:** el reconocimiento y la documentación de los derechos a los bienes comunes y su gobernanza pueden apoyar las iniciativas NDT a través de la demarcación de los límites de los bienes comunes y el fortalecimiento de los mecanismos de gobernanza de los bienes comunes con el fin de mejorar la gestión sostenible de los recursos naturales dentro de los bienes comunes.

A nivel nacional, se puede buscar lo siguiente:

- **Reconocer los bienes comunes y las instituciones que los gestionan:** en consonancia con el concepto de derechos legítimos de tenencia, es necesario que los marcos jurídicos y políticos de la tenencia reconozcan los derechos colectivos sobre los bienes comunes y que se preparen procedimientos específicos sobre cómo documentar los derechos de los bienes comunes. Para crear los incentivos para la gestión sostenible de los bienes comunes, es clave que las comunidades tengan el derecho y los medios procesales para excluir a los usuarios que no están autorizados a utilizar los bienes comunes. El reconocimiento también debe incluir las instituciones establecidas para gestionar los bienes comunes.

A nivel local, las iniciativas de NDT que se comprometen a reconocer y documentar los bienes comunes pueden integrar las siguientes actividades:

- **Demarcación de los límites de los bienes comunes:** como primer paso, es fundamental llegar a un entendimiento conjunto de la zona de los bienes comunes gestionada por la comunidad o por las comunidades y de los legítimos titulares de derechos de tenencia dentro de esta zona. En el contexto de las iniciativas NDT, la demarcación de los límites de los bienes comunes puede fomentar la inversión de los miembros de la comunidad en la gestión sostenible de sus tierras y en la protección de las mismas contra la invasión y el uso inadecuado. El reconocimiento de los límites de los bienes comunes plantea retos particulares, ya que a menudo los límites no están demarcados físicamente, sino que son conocidos y comunicados oralmente por los miembros de la comunidad. Para agravar estos problemas, los límites espaciales de los bienes comunes son a veces flexibles y pueden cambiar con el tiempo o depender del estado de la tierra (por ejemplo, según la estación). Por lo tanto, la participación activa, transparente, efectiva, significativa e informada de individuos y grupos que representen a todos los géneros es clave antes de que se tomen las decisiones sobre la aplicación de las iniciativas NDT que afectan a las tierras comunes. Cuando los límites de los bienes comunes aún no están demarcados, la consulta para identificar los límites debe incluir a los usuarios de recursos vecinos para evitar posibles disputas derivadas del proceso de demarcación.
- **Fortalecimiento de la gobernanza para gestionar los bienes comunes:** la gestión sostenible y equitativa de los bienes comunes depende de las normas, organizaciones y procesos para

gestionarlos establecidos por los actores gobernantes que dependen de los recursos que proporcionan los bienes comunes, como por ejemplo los pueblos indígenas y las comunidades locales. La gobernanza para gestionar los bienes comunes de forma sostenible está vinculada a la generación de una acción colectiva positiva. "La acción colectiva ocurre cuando se requiere que más de una persona contribuya con un esfuerzo para lograr un resultado. Sin embargo, con frecuencia resulta difícil excluir a los no participantes de los beneficios de la acción colectiva de otros. Esta situación crea un problema de acción colectiva para los que participan." (Ostrom, 2004). Dentro de las comunidades que gestionan los bienes comunes, fomentar la inclusión de los participantes más vulnerables en la gobernanza para gestionar los bienes comunes, implica que se atiendan las asimetrías de poder, al tiempo que se crea un consenso en torno a los futuros usos y la gestión de los recursos naturales (FAO, 2016d). Para garantizar una participación equitativa dentro de las comunidades, los organismos gubernamentales o las organizaciones de la sociedad civil pueden apoyar una participación inclusiva de los miembros vulnerables de la comunidad en la gestión de los bienes comunes.

### **Recuadro 9. Cooperación Sur-Sur de comunidades indígenas para el desarrollo de capacidades de monitoreo comunitario y planificación territorial de los bosques en América Latina**



El mapeo de los bienes comunes puede facilitar la planificación y la gestión de los recursos naturales por parte de las comunidades y el seguimiento de posibles invasiones. La tecnología actual (drones, imágenes satelitales de libre acceso, aplicaciones cartográficas de código abierto y software sistema de información geográfica) son herramientas que facilitan el mapeo de los bienes comunes, pero los pueblos indígenas y las comunidades locales necesitan acceso y habilidades para utilizar estas herramientas.

En 2019, en el marco de un intercambio Sur-Sur entre pares, técnicos indígenas de Panamá que fueron capacitados en el marco del programa ONU REDD se conectaron con técnicos indígenas de Paraguay para aprender unos de otros, abordar los obstáculos y mejorar la eficacia de su trabajo, al tiempo que compartían sus experiencias sobre la capacitación y la implementación del monitoreo comunitario de los bosques.

Este intercambio permitió a las comunidades involucradas en los bosques paraguayos (i) delimitar las tierras comunitarias, (ii) elaborar mapas de uso y administración actual de los recursos naturales, (iii) realizar propuestas de planes de uso futuros/potenciales que permitan una gestión sostenible de los recursos comunitarios, especialmente de los recursos naturales y (iv) realizar un seguimiento comunitario periódico de la ejecución de las actividades previstas en el plan.

La iniciativa ha contado con el apoyo del Instituto Paraguayo del Indígena, el Instituto Nacional de Bosques, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra, el Ministerio de Desarrollo Social y los municipios.

La iniciativa ha permitido a las comunidades desarrollar habilidades para cartografiar los territorios comunitarios. Esto ha llevado a un mejor seguimiento de los territorios físicos (sus límites y posibles invasiones) y ha reforzado la gobernanza de los recursos naturales por parte de la comunidad mediante el establecimiento de un plan de gestión sostenible de los recursos naturales.

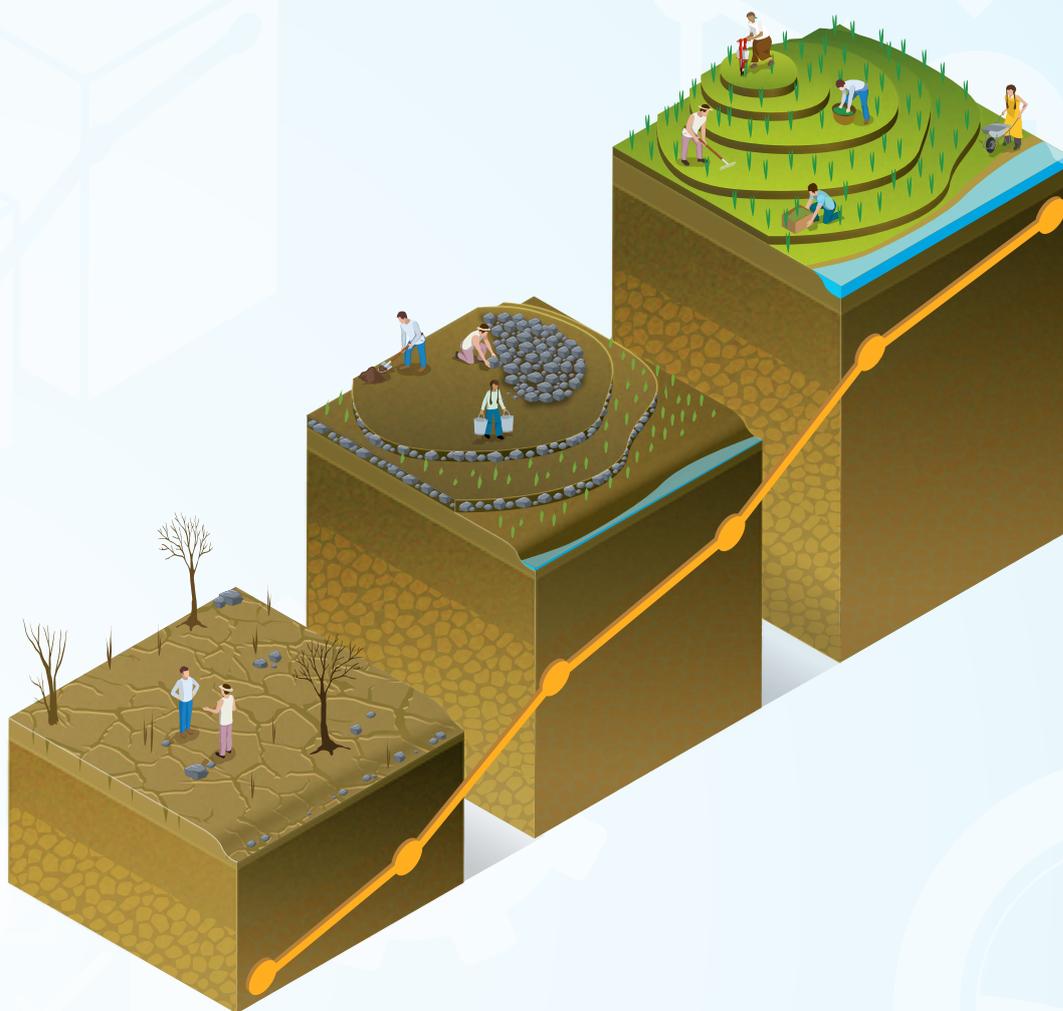
Este estudio de caso ilustra posibles acciones y lecciones aprendidas para la aplicación de la vía 8, así como de la vía 5.

## LECTURAS COMPLEMENTARIAS

FAO. 2016a. *Gobernar los derechos de tenencia de propiedades comunales. Guía técnica de apoyo a la aplicación 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. Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia.* 8. Roma.

FAO. 2016d. *Negotiation, Environment and Territorial Development: Green Negotiated Territorial Development (GReeNTD), More than a methodology- an approach for improving equitable access and sustainable management of territories.* Land and Water Division Working Paper: 16a. Roma.

FAO. 2017c. *Registro comunitario de las relaciones de tenencia mediante Open Tenure. Manuales de la FAO sobre tenencia de la tierra* 4. Roma.



## VÍA 9: ASIGNACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE DERECHOS Y DEBERES EN TIERRAS PRIVADAS

**Justificación:** los titulares de tierras privadas en las zonas rurales pueden ser desde titulares de derechos de tenencia temporales (arrendamiento), pequeños propietarios, hasta inversiones a gran escala basadas en la tierra, generalmente realizadas por personas jurídicas. Desde mediados del año 2000, también hay una porción creciente de explotaciones de mediana escala en el paisaje agrario, a través de la ampliación de pequeños agricultores o inversores de origen urbano en África (Jayne *et al.*, 2016) o a través de procesos de concentración de la tierra como en América Latina y Europa Occidental (Debonne *et al.*, 2021). Estos titulares de tierras privadas poseen diferentes capacidades para practicar el uso y la gestión sostenibles de la tierra, y las iniciativas NDT ganarán en eficiencia si adaptan sus enfoques a estas diferentes capacidades. Las iniciativas NDT también deben tener en cuenta a las partes interesadas que tienen un impacto en la gestión de la tierra en tierras privadas y que pueden no tener directamente derechos de tenencia, como los actores de la cadena de valor (por ejemplo, agroindustrias, minoristas, empresas que operan bajo esquemas de

agricultura por contrato) (Debonne *et al.*, 2021). A nivel colectivo, las decisiones sobre el uso de la tierra tomadas por los titulares de tierras vecinos u otros titulares de tierras de la comunidad también pueden ser decisivas para el éxito de las inversiones en gestión sostenible de la tierra en tierras privadas (por ejemplo, terrazas, terraplenes de piedra o zanjas).

---

**Descripción de la vía:** los titulares de tierras privadas constituyen un grupo diverso de actores en cuanto al tamaño de las estructuras de las explotaciones (de pequeña a gran escala), el tipo de derechos de tenencia considerados (derechos de tenencia primarios o secundarios) y el tipo de actor (personas físicas o jurídicas). La gestión de las tierras por parte de estos titulares también puede verse influida por los agentes de la cadena de valor. Debido a esta variedad de situaciones y a la diversidad de titulares de tierras privadas, las iniciativas NDT en tierras privadas deben planificar una serie de acciones a nivel nacional y local.

A nivel nacional, las iniciativas NDT pueden reforzar el entorno propicio para la NDT mediante la realización de las siguientes actividades vinculadas a los marcos políticos y jurídicos:

- **Crear o reforzar la obligación legal de cumplir con los requisitos medioambientales en consonancia con la consecución de la NDT para los titulares de derechos de tenencia privada:** esto puede incluir: (i) insertar un derecho a un medio ambiente sano en la constitución que puede servir para crear ciertas restricciones en el uso y la gestión de la tierra para los titulares de derechos de tenencia (Cotula, 2021); (ii) establecer marcos legales agrícolas o medioambientales que impidan a los titulares de derechos de tenencia utilizar prácticas perjudiciales específicas (Cotula, 2021); o (iii) crear incentivos que vinculen los derechos de tenencia a la adopción de prácticas de uso y gestión de la tierra sostenibles.
- **Mejorar la seguridad de la tenencia para los titulares de derechos de tenencia privada temporales o secundarios:** si es pertinente en el contexto nacional, una iniciativa NDT puede examinar las condiciones de acceso a la tierra para los titulares de derechos de tenencia temporales o secundarios, con el fin de evaluar si dichas condiciones crean impedimentos o desincentivos para la adopción de prácticas de gestión sostenible de la tierra. Dicha evaluación puede examinar: (i) las condiciones de los contratos (por ejemplo, orales o escritos; registrados formal o informalmente o no registrados; duración; condiciones de devolución de las tierras a los titulares de derechos de tenencia primarios/propietarios) (FAO, 2004); y (ii) los posibles desincentivos en caso de no reconocimiento de los titulares de derechos de tenencia temporales/secundarios en el marco jurídico. En particular, cuando los titulares de derechos de tenencia temporales/secundarios no son reconocidos en los marcos legales, son más inseguros en cuanto a la tenencia y se les puede impedir el acceso a los incentivos que vinculan los derechos de tenencia a las prácticas de uso y gestión sostenible de la tierra.
- **Crear o fortalecer los marcos jurídicos para la aprobación de las inversiones basadas en la tierra y para las salvaguardias sociales y ambientales (FAO, 2015b):** en primer lugar, es necesario garantizar que se respeten todos los derechos legítimos de tenencia en un

proceso de inversión basada en la tierra. A continuación, una iniciativa NDT puede apoyar la revisión de la legislación que garantice que una inversión basada en la tierra no dañará el medio ambiente. Para ello, puede revisar las disposiciones legales de evaluación ambiental y sugerir la introducción de permisos para determinadas actividades (Cotula, 2021).

A nivel local, las iniciativas NDT pueden llevar a cabo las siguientes actividades:

- **Compromiso con los actores de la cadena de valor para mejorar las prácticas de gestión sostenible de la tierra:** Debonne *et al* (2021) enumeran cuatro incentivos que pueden apoyar el compromiso de los actores de la cadena de valor con la consecución de la NDT, que son: (i) el riesgo para la reputación; (ii) la reducción de los rendimientos con la degradación de la tierra, mientras que la GST asegura los rendimientos a largo plazo; (iii) el acceso a mercados especializados; y (iv) los requisitos legales, los impuestos y las subvenciones. Una iniciativa NDT puede planificar las siguientes actividades (Debonne *et al.*, 2021) (i) participar en campañas de sensibilización y diálogos con múltiples partes interesadas; (ii) trabajar en la inclusión de componentes de GST en los contratos entre los actores de la cadena de valor y los agricultores que proporcionan rendimientos justos (para más información sobre la agricultura por contrato, FAO e IISD, 2018); (iii) trabajar en la certificación ecológica; y (iv) trabajar en los estándares de los minoristas para incluir la adopción de prácticas de GST.
- **Apoyar a los titulares de tierras privadas para que adopten prácticas de uso y gestión sostenibles de la tierra:** adoptar prácticas de uso y gestión sostenibles de la tierra puede implicar costes a corto plazo, ya sea por los beneficios a los que se renuncia o por los costes reales de inversión. Estos costes pueden hacer que la adopción de prácticas de uso y gestión sostenibles de la tierra sea inviable para los titulares de tierras privadas, especialmente para las personas vulnerables. En estos casos, es necesario un apoyo adaptado. Este apoyo puede adoptar la forma de provisión de conocimientos a través de servicios de extensión, provisión de insumos o la transferencia de recursos financieros a través de, por ejemplo, esquemas de pagos por servicios ecosistémicos.
- **Apoyar la acción colectiva de los titulares de tierras adyacentes:** las iniciativas NDT pueden requerir inversiones más allá de la parcela individual, donde la acción colectiva de los usuarios de tierras adyacentes se vuelve importante. Por ejemplo, medidas como la gestión de cuencas hidrográficas, la construcción de terrazas, los terraplenes de piedra o la restauración de cauces pueden requerir la acción colectiva de los titulares de tierras adyacentes. Los factores clave que influyen en las acciones colectivas de los titulares de tierras adyacentes son el grado de degradación de la tierra, la experiencia organizativa previa y el reconocimiento de las decisiones de acción colectiva por parte de los niveles administrativos superiores. Las actividades de apoyo a la acción colectiva pueden ser (Ostrom, 2004): (i) proporcionar información sobre el estado de los recursos de la tierra y los procesos que influyen en ellos que aún no es accesible para los miembros de la comunidad (por ejemplo, sobre los procesos que mejoran el carbono orgánico del suelo, los beneficios económicos de la restauración de la tierra), (ii) establecer o apoyar la organización a nivel comunitario para el debate y la autoorganización, y (iii) la provisión de mecanismos locales

de resolución de conflictos. Para que la acción colectiva en estas circunstancias desarrolle todo su potencial, hay que prestar especial atención a la participación de las mujeres, que suelen estar poco representadas en las decisiones de la acción colectiva, pero que al mismo tiempo tienen una gran influencia en las explotaciones agrícolas. (Agarwal, 2000). La experiencia demuestra que las organizaciones de la sociedad civil que tienen estrechos vínculos con las comunidades pueden cumplir un papel de apoyo clave en la organización de la acción colectiva (Kramer, Weigelt y Blasingame, 2019).

- **Establecer medidas adaptadas para mejorar la seguridad de la tenencia:** es probable que el reconocimiento sistemático de los derechos legítimos de tenencia de las tierras privadas a través de la titulación esté fuera del alcance de la mayoría de las iniciativas NDT. Si los países aplican simultáneamente programas de NDT y de tenencia de la tierra, una posible solución podría ser tratar de lograr una superposición espacial entre los dos tipos de programas. Dado los ciclos de financiación y las diferentes prioridades de los donantes, puede que no siempre sea posible lograr esa superposición espacial. Por lo tanto, a nivel local, las soluciones adaptadas para mejorar la seguridad de la tenencia de la tierra en las iniciativas NDT constituyen una forma de abordar este desafío. Es posible que estas soluciones adaptadas no estén disponibles fácilmente y que su búsqueda deba convertirse en una actividad clave de las iniciativas NDT. A este respecto, es importante señalar que la seguridad de la tenencia en las tierras privadas no debe equipararse a tener un título de propiedad de la tierra o un acuerdo legal ejecutable para utilizarla. Se pueden diseñar soluciones flexibles para mejorar la seguridad de la tenencia y adaptarlas a los contextos locales. Las iniciativas NDT pueden apoyar la aparición de tales innovaciones.

#### **Recuadro 10. Directrices de arrendamiento de tierras al nivel de comunidad para mejorar la seguridad de la tenencia en el condado de Kakamega, Kenya**



En el oeste de Kenya, el arrendamiento formal es frecuente entre grandes propietarios de tierras y arrendatarios que pueden permitirse el coste de los arrendamientos formales. Los hogares más pobres con limitaciones de tierra tienden a optar por acuerdos de arrendamiento informales, ya que no pueden permitirse el coste de los arrendamientos formales. Estos arrendamientos informales suelen ser a corto plazo y ofrecen poca motivación para invertir en prácticas sostenibles de uso y gestión de la tierra.

El proceso de elaboración de las directrices de arrendamiento de tierras comenzó en el contexto de un programa de restauración de suelos en Kenya occidental. Los talleres iniciales incorporaron a las partes interesadas institucionales locales, como la Junta de Control de Tierras, los ministerios de agricultura y tierras del condado y la administración de la zona, para garantizar que el proceso contara con la participación de las partes interesadas locales y no contraviniera ninguna normativa gubernamental sobre la tierra. Se formaron comités comunitarios para redactar las directrices de arrendamiento de tierras. Los términos y condiciones incluidos en las directrices de arrendamiento de tierras se basaron en las experiencias y los retos a los que se enfrentaron las comunidades anteriormente en el arrendamiento de tierras. En total, unas 380 personas participaron directamente en la elaboración de las directrices comunitarias de arrendamiento de tierras.

El borrador consolidado de las directrices de arrendamiento de tierras se compartió entonces con las partes interesadas institucionales para su aprobación. El objetivo era garantizar que el proyecto consolidado propuesto recibiera el reconocimiento y el apoyo de las instituciones formales, ya que algunas de ellas participarían en la aplicación de las directrices de arrendamiento de tierras. Una vez validadas por los actores institucionales, las directrices de arrendamiento de tierras se lanzaron en grandes reuniones comunitarias, seguidas de campañas de sensibilización. Una vez que la comunidad aprobó las directrices de arrendamiento de tierras, se formaron comités comunitarios para supervisar la adopción de los formularios de arrendamiento de tierras y mediar en los conflictos.

Desde la puesta en marcha de las directrices de arrendamiento de tierras en 2017, 105 hogares las han utilizado, estableciendo un nuevo precedente en un contexto en el que los acuerdos informales eran antes la norma (Stiem-Bhatia, Kiragu-Wissler, y Kramer, (de próxima publicación)).

Este estudio de caso ilustra posibles acciones y lecciones aprendidas para la aplicación de la vía 9.

## LECTURAS COMPLEMENTARIAS

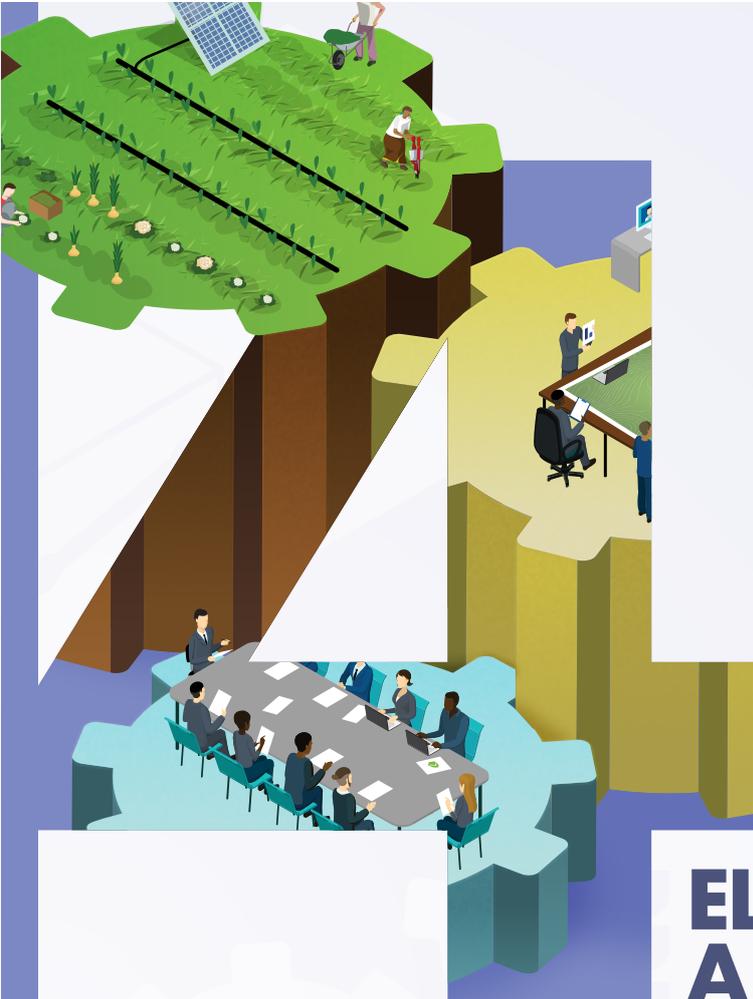
FAO e IISD. 2018. *Model agreement for responsible contract farming: with commentary*. Roma. 68 pp. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

FAO. Centro de Recursos sobre la Agricultura de Contrato <http://www.fao.org/in-action/contract-farming/en/>

FAO. 2015b. *Salvaguardar los derechos de tenencia de la tierra en el contexto de las inversiones agrícolas. Guía técnica destinada a las autoridades gubernamentales que se ocupan de promover, aprobar y supervisar inversiones agrícolas*. Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia 4. Roma.

FAO. 2016c. *Gobernanza responsable de la tenencia: guía técnica para inversionistas*. Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia 7. Roma.





## EL CAMINO A SEGUIR

Esta guía técnica se elaboró para orientar a los responsables de la formulación de políticas y de la toma de decisiones en la integración de las DVGT en la implementación de iniciativas NDT. El enfoque de múltiples vías esbozado en la guía ofrece posibles soluciones a los desafíos en torno a la tenencia de la tierra que se encuentran habitualmente en el contexto de la NDT. Algunas vías son universales —destacando las actividades para integrar las consideraciones clave de la tenencia en las iniciativas NDT— mientras que otras son específicas del contexto y, por lo tanto, pueden ser aplicables en circunstancias nacionales o locales específicas.

Esta guía técnica es un primer paso hacia la integración significativa de las DVGT en la aplicación de las iniciativas NDT. Las vías proponen actividades específicas a nivel nacional y local, ofreciendo un abanico de opciones que pueden adaptarse a diversos países y contextos. Estas opciones pretenden incitar a los responsables políticos y de la toma de decisiones a explorar soluciones que apliquen las DVGT en el contexto de los planes nacionales, los marcos jurídicos, las estrategias y los programas de acción para avanzar en la consecución de la NDT. Reforzar la seguridad de la tenencia en la planificación, la implementación y el seguimiento de las iniciativas NDT puede contribuir significativamente a su éxito final.

La máxima consideración de los grupos vulnerables —mujeres, jóvenes, pueblos indígenas y comunidades locales, entre otros— es de importancia fundamental dentro de esta guía técnica. En este sentido, hay un enfoque significativo en los derechos legítimos de tenencia, definidos aquí como aquellos que están socialmente reconocidos y los que están legalmente protegidos. La gobernanza responsable de la tierra y la mejora de la seguridad de la tenencia no son meros elementos del entorno propicio para la NDT, sino que son fundamentales para lograr múltiples

beneficios, como la reducción de la pobreza, la seguridad alimentaria y la mejora de los medios de vida. Sin la seguridad de la tenencia, no será posible lograr un desarrollo sostenible inclusivo que "no deje a nadie atrás".

Los siguientes seis mensajes clave demuestran la importancia de integrar los principios de las DVGT en la implementación de la NDT y el objetivo general de combatir la desertificación, la degradación de la tierra y la sequía. Estos mensajes clave se refieren a todas las vías y orientan el camino a seguir para alcanzar, en última instancia, el objetivo de fortalecer la seguridad de la tenencia de una manera centrada en las personas, sensible al género, participativa e inclusiva a través de iniciativas NDT.

### **1. La seguridad de la tenencia aumenta los impactos positivos de las iniciativas de NDT para las personas y el planeta.**

Al pasar por alto las cuestiones de tenencia en las iniciativas NDT se pierde una oportunidad para abordar la desertificación, la degradación de la tierra y la sequía. La mejora de la seguridad de la tenencia de la tierra para todos no sólo fomenta las inversiones en la salud y la productividad de la tierra a largo plazo, sino que también ayuda a abordar y evitar las reclamaciones y disputas en torno a la tierra. El reconocimiento y la documentación de los derechos legítimos de tenencia, en consonancia con los principios de las DVGT, permite a los titulares de derechos de tenencia —y en particular a los más vulnerables— participar de forma significativa en las iniciativas DT y salvaguardar sus derechos legítimos de tenencia frente a posibles infracciones. Esto es especialmente importante cuando las iniciativas NDT mejoran la salud y la productividad de la tierra, aumentando así tanto su valor como el potencial de reclamaciones y usos de la tierra que compiten entre sí.

### **2. Abordar la tenencia en las iniciativas NDT comienza con la evaluación de las necesidades y condiciones locales.**

Llevar a cabo evaluaciones preliminares —de tenencia de la tierra, de género y biofísicas— en la fase de planificación de las iniciativas NDT es fundamental para comprender las características específicas de la tenencia de la tierra y las dinámicas de género existentes, así como para identificar los impulsores de la degradación de la tierra. La consulta y la participación de todas las partes interesadas, en particular de las más vulnerables, debería ser parte integrante de estas evaluaciones para garantizar una comprensión global del contexto medioambiental y social y para documentar todos los derechos legítimos de tenencia, tanto formales como informales. La asignación de tiempo, capacidades y recursos suficientes para la fase de planificación de las iniciativas NDT es clave para identificar los desafíos subyacentes y para adaptar las iniciativas NDT a las necesidades y condiciones locales específicas y con enfoque de género.

### **3. La consulta y la participación significativas e inclusivas son esenciales para garantizar que los derechos legítimos de tenencia no se pasen por alto en las iniciativas NDT.**

La consulta significativa e inclusiva consiste en garantizar la participación activa, libre, efectiva e informada de individuos y grupos antes de que se tomen las decisiones. Las DVGT subrayan la necesidad de salvaguardar los derechos legítimos de tenencia de las personas vulnerables y marginadas. Comprender los desequilibrios de poder existentes entre las distintas partes

interesadas es fundamental para ofrecer igualdad de oportunidades para una participación significativa e inclusiva y para garantizar que la consecución de la NDT no invada los derechos legítimos de tenencia. Esto se refleja en las actividades descritas en las vías universales.

#### **4. Los enfoques con perspectiva de género abordan las desigualdades subyacentes en el control y el acceso a los recursos de la tierra y son necesarios para lograr un cambio transformador.**

Un enfoque con perspectiva de género reconoce y admite los roles, normas y desigualdades de género existentes y busca proactivamente superarlos y eliminarlos. Las mujeres desempeñan un papel fundamental a la hora de trabajar la tierra y garantizar la seguridad alimentaria, especialmente en las zonas afectadas por la desertificación, la degradación de la tierra y la sequía. Garantizar los derechos de tenencia y el acceso a la tierra y a los recursos naturales de las mujeres tiene el potencial de generar impactos socioeconómicos amplios y positivos para los hogares y las comunidades rurales, contribuyendo a objetivos de desarrollo más amplios. Involucrar tanto a las mujeres como a los hombres en igualdad de condiciones y en todas las etapas de una iniciativa de NDT —desde la participación equitativa en la toma de decisiones relacionadas con la tierra hasta la distribución justa de los beneficios— tiene el potencial de eliminar las barreras estructurales o sistémicas y cambiar las normas, los roles y las percepciones de género, lo que conduce a un cambio transformacional.

#### **5. La sensibilización y el intercambio de las lecciones aprendidas sobre la gobernanza responsable de la tierra mejoran el diálogo, las asociaciones y el aprendizaje mutuo.**

La sensibilización es la piedra angular de la gobernanza responsable de la tierra y una actividad clave en muchas de las vías, por ejemplo, para iniciar las consultas con las partes interesadas o cambiar las normas y percepciones de género. Si bien la sensibilización es el primer paso para concienciar a la gente sobre un problema, reunir a diversas partes interesadas e iniciar el diálogo, también puede poner de relieve la importancia de la tenencia de la tierra para lograr la NDT y estimular las inversiones destinadas a abordar la tenencia en las iniciativas NDT. El intercambio de lecciones aprendidas de iniciativas pasadas y la presentación de resultados pueden mejorar aún más el aprendizaje mutuo y el diálogo entre varios actores y apoyar el desarrollo de asociaciones a nivel local, nacional e internacional.

#### **6. Los datos e indicadores sobre la gobernanza de la tierra tienen actualmente un alcance limitado, pero son esenciales para dar seguimiento a los progresos e identificar las lagunas.**

Aunque el uso de nuevas tecnologías y herramientas innovadoras ha permitido la recopilación de datos sobre la tenencia de la tierra en determinadas comunidades y contextos, la disponibilidad de indicadores de gobernanza de la tierra comparables a nivel mundial —incluidos los indicadores pertinentes de los ODS— sigue siendo limitada. El refuerzo de los mecanismos de coordinación para mejorar la interoperabilidad de los datos, la estandarización del intercambio de información y la puesta en común de datos puede ayudar a evitar la duplicación de esfuerzos tanto a escala nacional como mundial. Los datos son fundamentales para hacer un seguimiento de los progresos realizados e identificar las posibles lagunas que hay que abordar. Se necesitan más esfuerzos a nivel internacional para desarrollar enfoques innovadores y científicamente válidos para recopilar datos sobre la gobernanza de la tierra a nivel nacional con cobertura y comparabilidad global.

# REFERENCIAS

- Agarwal, B.** 2000. *Conceptualising Environmental Collective Action: Why Gender Matters*. Cambridge. Cambridge Journal of Economics, 24, 283–310.
- AGROVOC.** 2022. *AGROVOC: Multilingual thesaurus*. En: FAO. Roma. Citado el 3 de marzo de 2022. <https://agrovoc.fao.org/browse/agrovoc/es/>
- Allen, C., Metternicht, G., Verburg, P., Akhtar-Schuster, M., Inacio da Cunha, M. y Sanchez Santivañez, M.** 2020. *Delivering an enabling environment and multiple benefits for land degradation neutrality: Stakeholder perceptions and progress*. Environmental Science & Policy 114:109–118. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2020.07.029>
- Anseeuw, W. y Baldinelli, G.** 2020. *Desigualdad de la tierra en el corazón de sociedades desiguales. Informe de síntesis*. Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra. Roma.
- Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.** 1992. Report of the United Nations Conference on Environment and Development. Annex II. Agenda 21. Rio de Janeiro. <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1.htm>
- Asiama, K., Bennett, R. y Zevenbergen, J.** 2019. *Towards responsible consolidation of customary lands: a research synthesis*. Land 8, 1–22.
- Buxton, A., Schwartz, B. y Cotula, L.** 2021. *Tenure rights in large-scale and artisanal mining: Implications of the Voluntary Guidelines*. Legal Brief 5. Roma, FAO.
- Chasek, P., Akhtar-Schuster, M., Orr, B.J., Luise, A., Rakoto Ratsimba, H. y Safriel, U.** 2019. *Land degradation neutrality: The science-policy interface from the UNCCD to national implementation*. Environmental Science & Policy 92:182–190.
- CLD.** 2015. Decisión 3/COP.12. Ankara.
- CLD.** 2017a. Decisión 18/COP.13. Ordos.
- CLD.** 2017b. Decisión 7/COP.13. Ordos.
- CLD.** 2018. Plan de acción sobre el género. Bonn.
- CLD.** 2019a. *Land Degradation Neutrality Interventions to Foster Gender Equality*. Bonn.
- CLD.** 2019b. Decisión 26/COP.14 Land tenure. Nueva Delhi

- CLD. 2019c. Decisión 16/COP.14. Nueva Delhi
- CLD. 2019d. *Shaping an enabling environment for land degradation neutrality*. Bonn.
- CLD. 2021. *Great Green Wall Accelerator Technical brief*. Edición N°1 septiembre de 2021. Bonn. [https://catalogue.unccd.int/140\\_loose\\_leaf\\_Tech\\_brief\\_GGWA\\_sept21\\_clean.pdf](https://catalogue.unccd.int/140_loose_leaf_Tech_brief_GGWA_sept21_clean.pdf)
- CLD. 2022. *Perspectiva global de la Tierra*. Segunda edición. Bonn.
- Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, Oxfam e Iniciativa para los Derechos y Recursos**. 2016. *Territorio común. Garantizar los derechos a la tierra y proteger el planeta*. Oxford, Oxfam International.
- Collantes, V., Kloos, K., Henry, P., Mboya, A., More, T. y Metternicht, G.** 2018. *Moving towards a twin-agenda: Gender equality and land degradation neutrality*. *Environmental Science & Policy* 89:247-253. Roma; FAO. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2018.08.006>
- Cotula, L.** 2021. *Tenure rights and obligations – Towards a more holistic approach to land governance*. FAO Legal Papers No. 106. <https://doi.org/10.4060/cb5191en>
- Cotula, L. y Knight, R.** 2021. *Protecting legitimate tenure rights: From concepts to practice*. Legal Brief 2. Roma, FAO.
- Cowie, A., Waters, C.M., Garland, F., Orgill, S., Baumber, A., Cross, R., O’Connell, D. y Metternicht, G.** 2019. *Assessing resilience to underpin implementation of Land Degradation Neutrality: a case study in the rangelands of western New South Wales*. *Environmental Science & Policy* 100:37-46. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2019.06.002>
- Dallimer, M. & Stringer, L.C.** 2018. *Informing investments in land degradation neutrality efforts: A triage approach to decision making*. *Environmental Science & Policy* 89:198:205. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2018.08.004>
- Davies, F.** 2015. *Analytical Assessment Report for the Implementation of the Voluntary Guidelines on Responsible Governance of Tenure in the Land, Fisheries and Forestry Sectors of Sierra Leone*. FAO Legal Papers No. 96. Roma, FAO
- Debonne, N., Van Vliet, J, Metternicht G. y Verburg, P.** 2021. *Agency shifts in agricultural land governance and their implications for land degradation neutrality*. *Global Environmental Change* 66 (2021) 102221 <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2020.102221>
- Deininger, K., Selod, H. y Burns, A.** 2012. *The Land Governance Assessment Framework: Identifying and Monitoring Good Practice in the Land Sector*. Washington D.C, Banco Mundial.
- Di Falco, S., Penov, I., Aleksiev, A. y van Rensburg, T.** 2020. *Agrobiodiversity, farm profits and land fragmentation: Evidence from Bulgaria*. *Land Use Policy*, 27.

- Enemark, S., Williamson, I. and Wallace, J.** 2005. Building Modern Land Administration Systems in Developed Economies, *Spatial Science* Vol. 50, No. 2, diciembre 2005 DOI:10.1080/14498596.2005.9635049
- Elbersen, B., Beaufoy, G., Jones, G., Noij, G-J., Doorn, A., Breman, B. y Hazeu, G.** 2014. *Aspects of data on diverse relationships between agriculture and the environment*. Report for DG-Environment. Contract no. 07-0307/2012/633993/ETU/B1. Alterra. Wageningen.
- FAO.** 2003. *Tenencia de la tierra y desarrollo rural*. Land tenure Studies 3. Roma.
- FAO.** 2004. *Leasing agriculture land*. Land Tenure Notes 1. Roma.
- FAO.** 2006. *Manejo alternativo de conflictos de tenencia de la tierra. Manuales sobre tenencia de la tierra* FAO 2. Roma.
- FAO.** 2012. *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Rome
- FAO.** 2013. *Gobernar la tierra en beneficio de las mujeres y los hombres. Una guía técnica para apoyar la gobernanza de la tenencia de la tierra*. Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia nº 1. Roma
- FAO.** 2014a. *Respeto del consentimiento libre, previo e informado. Orientaciones prácticas para gobiernos, empresas, ONG, pueblos indígenas y comunidades locales en relación con la adquisición de tierras*. Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia 3. Roma.
- FAO.** 2014b. *Communication for Rural Development: Sourcebook*. Roma.
- FAO.** 2015a. *Environmental and Social Management Guidelines*. Roma.
- FAO.** 2015b. *Salvaguardar los derechos de tenencia de la tierra en el contexto de las inversiones agrícolas. Guía técnica destinada a las autoridades gubernamentales que se ocupan de promover, aprobar y supervisar inversiones agrícolas*. Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia 4. Roma.
- FAO.** 2015c. *Factsheet on Sustainable land management*. Roma <https://www.fao.org/3/i4593e/i4593e.pdf>
- FAO.** 2016a. *Gobernar los derechos de tenencia de propiedades comunales. Guía técnica de apoyo a la aplicación 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*. Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia. 8. Roma.
- FAO.** 2016b. *Responsible governance of tenure and the law: A guide for lawyers and other legal service providers*. Governance of Tenure technical guide 5. Roma.
- FAO.** 2016c. *Gobernanza responsable de la tenencia: guía técnica para inversionistas*. Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia 7. Roma.

- FAO.** 2016d. *Negotiation, Environment and Territorial Development: Green Negotiated Territorial Development (GReeNTD), More than a methodology- an approach for improving equitable access and sustainable management of territories.* Land and Water Division Working Paper: 16a. Roma.
- FAO.** 2016e. *A good practice on multi-actor dialogue: The Voluntary Guidelines at the heart of Senegal's tenure reform,* Roma.
- FAO.** 2017a. *Crear un sistema para registrar los derechos de tenencia y realizar un primer registro.* Guía técnica de gobernanza de la tenencia 9. Roma.
- FAO.** 2017b. *Mejorar la manera de registrar los derechos de tenencia.* Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia 10. Roma.
- FAO.** 2017c. *Registro comunitario de las relaciones de tenencia con Open Tenure.* Manuales de la FAO sobre la tenencia de la tierra 4. Roma.
- FAO.** 2017d. *Valoración de los derechos de tenencia de la tierra.* Guía Técnica sobre la Gobernanza de la Tenencia No.11. Roma
- FAO.** 2017e. *Directrices voluntarias para la gestión sostenible de los suelos.* Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma.
- FAO.** 2018. *Gestión Social y Ambiental.* PROEZA: Pobreza, Reforestación, Energía y Cambio Climático. Asunción.
- FAO.** 2019a. *Evaluación de la gobernanza de la tenencia para mejorar los bosques y los medios de vida. Herramienta de apoyo a la aplicación de las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia.* Roma.
- FAO.** 2019b. *The Voluntary Guidelines: Securing our rights – Sierra Leone.* Success Stories collection. Roma.
- FAO.** 2019c. *The Voluntary Guidelines: Securing our rights – Mongolia.* Success Stories collection. Roma.
- FAO.** 2019d. *The Voluntary Guidelines: Securing our rights – Senegal River Basin.* Success Stories collection. Roma.
- FAO.** 2020a. *Strengthening civic spaces in spatial planning processes.* Governance of Tenure Technical Guide 12. Roma.
- FAO.** 2020b. *Framework for integrated land use planning – An innovative approach.* Roma.
- FAO.** 2020c. *FAO support of multi-stakeholder platforms on land tenure governance: Innovative practices from the field and building on experience.* Rome.  
<https://www.fao.org/3/cb2425en/CB2425EN.pdf>

- FAO.** 2020d. *Mejorar la gobernanza de las tierras de pastoreo. Governance of tenure technical guide* 6. Roma.
- FAO.** 2021a. *Realizing women's rights to land in the law: A guide for reporting on SDG Indicator 5.a.2.* Roma.
- FAO.** 2021b. *Development of National Land Banks for Improved Food and Nutrition Security and Land Administration in Grenada, Saint Lucia and Saint Vincent and the Grenadines.* Roma.
- FAO.** 2021c. *El estado de los recursos de tierras y aguas del mundo para la alimentación y la agricultura – Sistemas al límite. Informe de síntesis.* Roma
- FAO.** 2022. Base de Datos Género y Derecho a la Tierra. En: FAO. Roma. Citado el 3 de marzo de 2022. [https://www.fao.org/gender-landrights-database/country-profiles/countries-list/general-introduction/en/?country\\_iso3=GMB](https://www.fao.org/gender-landrights-database/country-profiles/countries-list/general-introduction/en/?country_iso3=GMB)
- FAO y FIAN Internacional.** 2017. *Poniendo en práctica las Directrices Voluntarias de Tenencia: Una Guía de Aprendizaje para las Organizaciones de la Sociedad Civil.* Roma.
- FAO e IISD.** 2018. *Model agreement for responsible contract farming: with commentary.* 68 pp. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO. Roma.
- Frechette, A., Ginsburg, C. y Walker, W.** 2018. *A Global Baseline of Carbon Storage in Collective Lands.* Washington D.C, Iniciativa para los Derechos y Recursos
- GIZ.** 2011. *Land Use Planning. Concept, Tools and Applications.* Eschborn, GIZ.
- GLTN.** 2021. *Tenure responsive land use planning. A guide for country level implementation.* Report 5/2021. Nairobi, ONU Habitat.
- Goffner, D., Sinare, H. y Gordon, L.J.** 2019. *The Great Green Wall for the Sahara and the Sahel Initiative as an opportunity to enhance resilience in Sahelian landscapes and livelihoods.* Regional Environmental Change, 19(5), pp.1417-1428.
- Grita, F. y Rijpma, J.** 2019. *Land Degradation Neutrality Target Setting: Initial findings and lessons learned.* Bonn, CLD.
- Grupo de Trabajo del CIP sobre tierra, bosques, agua y territorio.** 2016. *Manual Popular de las Directrices sobre la Gobernanza de la Tierra, la Pesca y los Bosques. Guía para la promoción, la aplicación, el monitoreo y la evaluación.* Comité Internacional de Planificación para la Soberanía Alimentaria.
- Hardin, G.** 1968. *La tragedia de los bienes comunes.* Science 162 (3859): 1243.
- Hartvigsen, M.** 2019. *FAO support to land consolidation in Europe and Central Asia during 2002-2018. Experiences and way forward.* Land Tenure Journal 1/19, Roma, FAO.

- Hartvigsen, M., Versinskas, T. y Gorgan, M. 2021. *European good practices on land banking and its application in Eastern Europe and Central Asia*. FIG Conference paper.
- Herrick, J.E., Beh, A., Barrios, E., Bouvier, I., Coetzee, M., Dent, D., Elias, E., Hengl, T., Karl, J.W., Liniger, H., Matuszak, J., Neff, J.C., Ndungu, L.W., Obersteiner, M., Shepard, K.D., Urama, K.C., van den Bosch, R. y Webb, N.P. 2016. *The Land-Potential Knowledge System (LandPKS): mobile apps and collaboration for optimizing climate change investments*. *Ecosystems Health and Sustainability*, 2(3). <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/ehs2.1209/epdf>.
- Herrick, J.E., Abrahamse, T., Abhilash, P.C., Ali, S.H., Alvarez-Torres, P., Barau, A.S., Branquinho, C., Chhatre, A., Chotte, J.L. y Von Maltitz, G.P. 2019. *Restauración de tierras para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Artículo de opinión del Panel Internacional de Recursos*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- IASC. 2022. *International Association for the Study of the Commons*. Tempe, Az. Citado el 3 de marzo de 2022. <https://iasc-commons.org/>
- Iniciativa para los Derechos y Recursos. 2020. *Rights-Based Conservation: The path to preserving Earth's biological and cultural diversity?* Washington DC.
- IPBES. 2018. *The IPBES assessment report on land degradation and restoration*. Montanarella, L., Scholes, R., and Brainich, A. (eds.). Secretaría de la Plataforma Intergubernamental Científico-normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas, Bonn, Alemania. 744 pp.
- IPCC. 2019. *Summary for Policymakers*. In: *Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems*. In press.
- IRP. 2019. *Land Restoration for Achieving the Sustainable Development Goals: An International Resource Panel Think Piece*. A think piece of the International Resource Panel. Nairobi, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- Jayne, T.S., Chamberlin, J., Traub, L., Sitko, N.J., Muyanga, M., Yeboah, F.K., Anseeuw, W., Chapoto, A., Wineman, A., Nkonde, C. y Kachule, R. 2016. *Africa's changing farm size distribution patterns: the rise of medium-scale farms*. *Agric. Econ.* 47, 197–214. [10.1111/agec.12308](https://doi.org/10.1111/agec.12308).
- Kapović Solomun, M., Barger, N., Cerda, A., Keesstra, S. y Marković, M. 2018. *Assessing land condition as a first step to achieving land degradation neutrality: A case study of the Republic of Srpska*. *Environmental Science & Policy* 90:19–27. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2018.09.014>
- King R. y Burton S. 1982. *Land Fragmentation: Notes on a Fundamental Rural Spatial Problem*. *Progress in Human Geography*. 1982;6(4):475–494. [doi:10.1177/030913258200600401](https://doi.org/10.1177/030913258200600401)
- Knight, R. y Berger, T. 2021. *Promoting participatory law-making for recognition of legitimate tenure rights*. Legal Brief 3. Roma, FAO.

- Knight, R.** 2021. *Legal empowerment to promote legitimate tenure rights*. Legal Brief 4. Roma, FAO.
- Kramer, A., Weigelt, J. y Blasingame, S.** 2019. *From the Bottom Up: Creating an enabling environment for sustainable land management – A community-driven investment guide for the UN decade on Ecosystem Restoration*. TMG Guide. Berlin, TMG Research gGmbH.
- Kust, G., Andreeva, O., Lobkovskiy, V. y Telnova, N.** 2018. *Uncertainties and policy challenges in implementing Land Degradation Neutrality in Russia*. *Environmental Science & Policy* 89:348-356. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2018.08.010>
- LANDVOC.** 2022. *Landvoc – The linked land thesaurus*. In: FAO Agrovoc. Roma. Citado el 3 de marzo de 2022. <https://explore.landvoc.org/es/about>
- Mabikke, S., Ahene, R., Rizzo, M. P. y Romano, F.** 2020. *Innovative Solutions to Protect Women’s Customary Land Rights in Sierra Leone*. Roma, FAO.
- Mahoney, R., Dale, P. y McLaren, R.** 2007. *Land Markets – Why are They Required and How Will They Develop?* Strategic Integration of Surveying Services FIG Working Week, 2017 Hong Kong. [www.fig.net/resources/monthly\\_articles/2007/july\\_2007/july\\_2007\\_mahoney\\_dale\\_mclaren.pdf](http://www.fig.net/resources/monthly_articles/2007/july_2007/july_2007_mahoney_dale_mclaren.pdf)
- Neely, C.** 2017. *Implementing Agenda 2030 in Food and Agriculture: Accelerating Policy Impact through Cross-Sectoral Coordination at the Country Level*. Roma, FAO.
- OIT.** 1989. C169 – Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::p12100\\_instrument\\_id:312314](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::p12100_instrument_id:312314)
- Okpara, U. T., Stringer, L. C. y Akhtar-Schuster, M.** 2019. *Gender and land degradation neutrality: A cross-country*. *Land Degrad Dev.*, p. (30) 1368–1378.
- ONU, ACNUDH.** 2011. *Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos. Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar."* Nueva York/Ginebra
- ONU Mujeres, CLD, UICN.** 2019. *Manual para incorporar la perspectiva de género en proyectos y programas transformadores de neutralidad en la degradación de tierras*  
<https://www.unccd.int/sites/default/files/documents/2020-06/UNCCD%20LDN%20gender%20manual%20SP-lores.pdf>
- ONU Mujeres, ONU Habitat, GLTN.** 2021. *Getting it right from the planning to reporting: a guidance tool for women’s land rights data and statistics*. Nueva York.
- Organización de las Naciones Unidas.** 2015. *Transforming Our World: 2030 Agenda for Sustainable Development*. UN Resolution A/RES/70/1. New York. UN Publishing.

- Orr, B.J., Cowie, A.L., Castillo Sanchez, V.M., Chasek, P., Crossman, N.D., Erlewein, A., Louwagie, G., Maron, M., Metternicht, G.I., Minelli, S., Tengberg, A.E., Walter, S. y S. Welton, S. 2017. *Marco científico conceptual para la neutralidad en la degradación de las tierras*. Un reporte de la Interfaz Ciencia-Política de la CLD. Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación. (CLD), Bonn.
- Ostrom, E. 1990. *El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Ostrom, E. 2004. *Collective Action and Property Rights for Sustainable Development. Understanding Collective Action. 2020 Vision for Food, Agriculture and the Environment. Focus Brief*. Washington DC. Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias.
- Oxfam e IISD. 2017. *Enabling Voices, Demanding Rights: A guide to gender-sensitive community meaningful engagement in large-scale land-based investment in agriculture - Community Guide*. Oxford, Oxfam International.
- Palmer, D., Fricska, S. y Wehrmann, B. 2009. *Hacia una mejor gobernanza de la tierra*. Documento de trabajo sobre la tenencia de la tierra 11. Roma, FAO.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. 2021. *Becoming #Generation Restoration: Ecosystem restoration for people, nature and climate*. Nairobi.
- Salcedo-La Viña, C. 2017. *A Fair Share for Women: Toward More Equitable Land Compensation and Resettlement in Tanzania and Mozambique*. Working Paper. Washington DC, Instituto de Recursos Mundiales.
- Schoonmaker Freudenberger, M. 2000. *Tenure and natural resources in the Gambia: summary of research options and findings*. Working paper n. 40. Madison, Land Tenure Center, Universidad de Wisconsin Madison.
- Sewell, A., van der Esch, S. & Löwenhardt, H. 2020. *Goals and Commitments for the Restoration Decade: A global overview of countries' restoration commitments under the Rio Conventions and other pledges*. The Hague. PBL Netherlands Environmental Assessment Agency.
- Sklenicka, P. 2016. *Classification of farmland ownership fragmentation as a cause of land degradation: A review on typology, consequences, and remedies*. Land Use Policy, Volumen 57, pp. 694-701.
- Speranza, C.I., Adenle, A., & Boillat, S. 2019. *Land Degradation Neutrality-Potentials for its operationalization at multi-levels in Nigeria*. Environmental Science & Policy 94, 63-71. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2018.12.018>

- Stiem-Bhatia, L., St-Jacques, B., Koudougou, S. y Onibon, Y.** 2019. *Making sustainable land management work for women smallholders: Recommendations for policy makers, and programme implementers, based on evidence from case studies in Benin and Burkina Faso*. TMG Working paper, Berlin. DOI: 10.35435/2.2019.1
- Stiem-Bhatia, L., Kiragu-Wissler, S. & Kramer, A.** (próximamente). *Sustainable Land Management through social innovation in land tenure*. s.n.
- Vågen, T.-G., Winowiecki, L., Tamene Desta, L., y Tondoh, J.E.** 2015. *The Land Degradation Surveillance Framework (LDSF) - Field Guide v4.1*. Nairobi. Centro Mundial de Agroforestería.
- Van Haren, N., Fleiner, R. Liniger, H. y N. Harari, N.** 2019. *Contribution of community-based initiatives to the sustainable development goal of Land Degradation Neutrality*. Environmental Science & Policy 94:211-219. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2018.12.017>
- Verburg, P., Metternicht, G., Allen, C., Debonne, N., Akhtar-Schuster, M. Inácio da Cunha, M., Karim, Z., Pilon, A., Raja, O., Sánchez Santivañez, M. y Şenyaz, A.** 2019. *Creating an Enabling Environment for Land Degradation Neutrality and its Potential Contribution to Enhancing Wellbeing, Livelihoods and the Environment*. A Report of the Science-Policy Interface. Bonn. CLD.
- Veršinskas, T., Vidar, M., Hartvigsen, M., Mitic Arsova, K., van Holst, F. y Gorgan, M.** 2020. *Legal guide on land consolidation: Based on regulatory practices in Europe*. FAO Legal Guide, No. 3. Roma, FAO.
- Von Maltitz, G.P., Gambizo, J., Kellner, K., Rambau, T., Lindeque, L. y Kgope, B.** 2019. *Experiences from the South African land degradation neutrality target setting process*. Environ. Sci. Policy 101, 54-62. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2019.07.003>
- Wehrmann, B.** 2015. *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security (VGGT) from a Gender Perspective - Analysis and Policy Recommendations*. Berlin, Brot für die Welt y Oxfam.
- Wunder, S. y Bodle, R.** 2019. *Achieving land degradation neutrality in Germany: implementation process and design of a land use change based indicator*. Environ. Sci. Policy 92, 46-55. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2018.09.022>

# GLOSARIO

**Abandono de tierras:** tierras que pueden tener titulares legítimos de derechos de tenencia pero que quedan sin uso (Elbersen *et al.*, 2014).

**Administración de tierras:** la forma en que se aplican y hacen operativas las normas de tenencia de la tierra (formales o informales). La administración de la tierra incluye el proceso de determinar, registrar y difundir información sobre la propiedad, el valor y el uso de la tierra y sus recursos asociados. Estos procesos incluyen la determinación (a veces llamada "adjudicación") de los derechos sobre la tierra y otros atributos, la topografía y la descripción de los mismos, su documentación detallada y el suministro de información pertinente para apoyar los mercados de la tierra (FAO, 2003). La administración de la tierra tiene cuatro funciones (tenencia de la tierra, valoración de la tierra, uso de la tierra y desarrollo de la tierra) en el contexto de un marco definido de política de la tierra, un acuerdo institucional y una infraestructura de información (Enemark, 2005).

**Asignación de tierras:** procesos (formales o informales) que distribuyen los derechos sobre las parcelas de tierra a individuos o grupos a nivel de familia, comunidad o empresa (FAO, 2003).

**Banco de tierras:** institución pública que se desempeña como intermediario para la compra, la venta o el arrendamiento de tierras con el fin de aumentar la movilidad de las mismas, facilitar el mercado de tierras rurales en general y perseguir objetivos de política pública relacionados con el uso sostenible de las tierras rurales en particular (Veršinskas *et al.*, 2020).

**Concentración parcelaria:** procedimiento legalmente regulado dirigido por una autoridad pública y utilizado para ajustar la estructura de la propiedad en las zonas rurales a través de una reasignación integral de parcelas, coordinada entre los propietarios y los usuarios con el fin de reducir la fragmentación de la tierra, facilitar la ampliación de las explotaciones y/o lograr otros objetivos públicos, incluyendo la restauración de la naturaleza y la construcción de infraestructuras (Veršinskas *et al.*, 2020).

**Concentración parcelaria voluntaria o por mayoría:** en un enfoque basado en la mayoría, una mayoría cualificada de los propietarios que representen la mayor parte de las tierras en la zona del proyecto de concentración parcelaria puede decidir sobre la aplicación del plan de reasignación, siempre que existan garantías legales y se protejan adecuadamente los derechos legítimos de tenencia. En un enfoque voluntario, sólo los propietarios dispuestos pueden ser considerados para la concentración parcelaria (Veršinskas *et al.*, 2020).

**Coordinación (horizontal y vertical):** la coordinación horizontal se refiere a la coordinación entre diferentes sectores y ministerios. La coordinación vertical se refiere a la coordinación entre diferentes niveles de gobierno (por ejemplo, nacional, provincial, municipal) (Verburg *et al.*, 2019).

**Derechos de tenencia primarios:** en los sistemas de tenencia consuetudinaria, los derechos de tenencia primarios se garantizan mediante el asentamiento original de tierras no utilizadas o mediante asignaciones directas de tierras de los linajes fundadores a los miembros del grupo. Los titulares de derechos primarios disfrutaban de una ocupación más o menos permanente, tienen una amplia discreción sobre el uso de la tierra y pueden transferir estos derechos a través de la herencia (FAO, 2022; Schoonmaker Freudenberg, 2000).

**Derechos de tenencia secundarios:** se obtienen de los titulares de los derechos primarios según términos y condiciones mutuamente acordados. Estos derechos pueden concederse a corto plazo y por temporada o pueden ser acuerdos a largo plazo para utilizar determinados recursos (FAO, 2022; Schoonmaker Freudenberger, 2000).

**Enfoque de género:** término utilizado para describir las leyes, las políticas, los programas y los servicios públicos que se formulan y/o se prestan para: i) tener en cuenta las estructuras y las relaciones de desigualdad de género existentes y tratar de superarlas y eliminarlas de forma proactiva; ii) identificar y llamar la atención sobre las contribuciones y los roles fundamentales de las mujeres como agentes y líderes, con el fin de facilitar la igualdad de género, el empoderamiento de las mujeres y el disfrute de los derechos humanos por parte de las mujeres (ONU Mujeres, CLD, UICN, 2019).

**Fragmentación de la tierra:** la división de la tierra en parcelas progresivamente más pequeñas debido a los sistemas de herencia, la necesidad de aprovechar la variación ecológica o el funcionamiento de los mercados de tierras. La fragmentación de la tierra puede producirse cuando una sola persona, familia u organización es propietaria de múltiples parcelas separadas geográficamente; o por medio de pequeñas parcelas poseídas individualmente por procesos de herencia u otros procesos de asignación que dividen la tierra de forma equitativa entre un grupo (King y Burton, 1982).

**Gestión sostenible de la tierra:** el uso de los recursos de la tierra, incluidos los suelos, el agua, los animales y las plantas, para la producción de bienes que satisfagan las cambiantes necesidades humanas, asegurando simultáneamente el potencial productivo a largo plazo de estos recursos y el mantenimiento de sus funciones ambientales (FAO, 2015c; Verburg *et al.*, 2019).

**Gobernanza de la tierra:** se refiere a las normas, los procesos y las estructuras a través de las cuales se toman las decisiones sobre el acceso a la tierra y su uso, la forma en que se aplican y se hacen cumplir las decisiones, y la manera en que se gestionan los intereses contrapuestos sobre la tierra. (Palmer, Friczka y Wehrmann, 2009).

**Iniciativa NDT:** término genérico que engloba un conjunto de actividades que incluyen, proyectos, planes, objetivos, programas, prácticas, asistencia política, sensibilización y otros esfuerzos para combatir la desertificación, la degradación de la tierra y la sequía.

**Mercados de tierras:** los mercados de tierras existen cuando y donde sea posible intercambiar derechos sobre la tierra, normalmente por cantidades de dinero acordadas (Mahoney, Dale y McLaren, 2007).

**Neutralización de la degradación de las tierras (NDT):** una situación en que la cantidad y la calidad de los recursos de tierras necesarios para sustentar las funciones y los servicios de los ecosistemas e incrementar la seguridad alimentaria se mantienen estables o aumentan en los ecosistemas y las escalas temporales y espaciales de que se trate (CLD, 2015).

**Planificación del uso de la tierra sensible a la tenencia:** un enfoque para resolver los problemas de planificación del uso de la tierra y de seguridad de la tenencia de la tierra al mismo tiempo. La planificación del uso de la tierra que responde a la tenencia es un enfoque para implementar dicha planificación abarcando, entre otros objetivos, la mejora de la seguridad de la tenencia en un área específica mediante la integración de objetivos particulares de tenencia en el proceso de planificación. (GLTN, 2021).

**Planificación integrada del uso de la tierra:** planificación del uso de la tierra que busca equilibrar las oportunidades económicas, sociales y culturales que ofrece la tierra con la necesidad de mantener y mejorar los servicios de los ecosistemas que proporciona el capital natural basado en la tierra. También tiene como objetivo combinar o coordinar las estrategias de gestión y los requisitos de aplicación en múltiples sectores y jurisdicciones (Orr *et al.*, 2017, adaptado de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 1992).

**Propiedad colectiva:** propiedad de los medios de producción por parte de todos los miembros de un grupo en beneficio de todos sus miembros (LANDVOC, 2022). También puede incluir la propiedad del espacio con fines residenciales, culturales o espirituales.

**Registro de tierras:** registro oficial de los intereses legalmente reconocidos en la tierra y, usualmente, parte de un sistema catastral. Desde el punto de vista jurídico, se puede distinguir entre el registro de escrituras, en el que los documentos presentados en el registro son la prueba del título, y el registro de títulos, en el que el propio registro sirve como prueba principal (LANDVOC, 2022).

**Restauración de ecosistemas:** el proceso de detener y revertir la degradación, lo que resulta en la mejora de los servicios de los ecosistemas y la recuperación de la biodiversidad. La restauración de los ecosistemas abarca una amplia gama de prácticas, dependiendo de las condiciones locales y de la elección de la sociedad (PNUMA, 2021).

**Seguridad de la tenencia:** la seguridad de la tenencia es la garantía de la continuidad de los derechos de ocupación o de uso, ya sea en virtud de derechos formales, normas consuetudinarias u otras formas de garantía (AGROVOC, 2022).

**Sistemas consuetudinarios de tenencia:** comprenden un conjunto de reglas y normas (generalmente informales y no escritas) que rigen la asignación, el uso, el acceso y la transferencia de la tierra y otros recursos naturales por parte de la comunidad. La tenencia consuetudinaria se asocia a menudo con la tierra administrada por las comunidades indígenas y locales de acuerdo con sus costumbres (FAO, 2003).

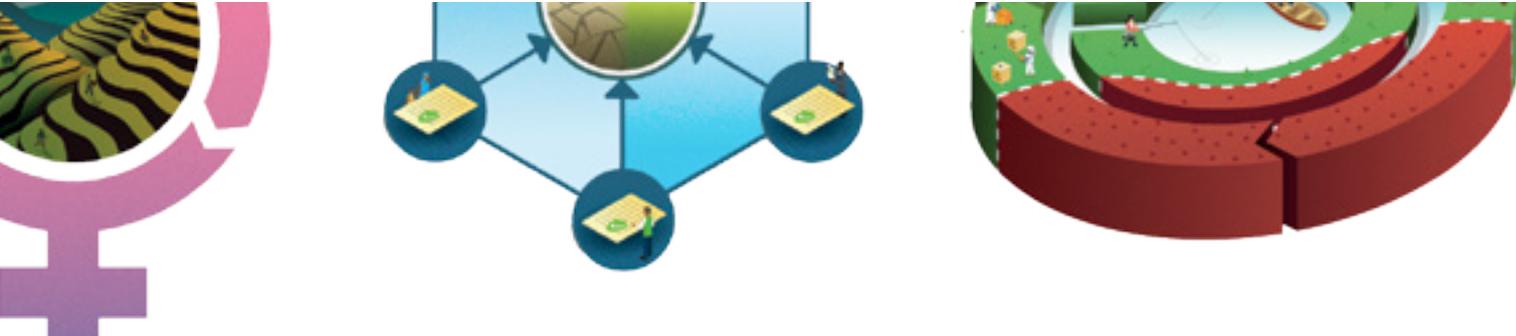
**Tenencia de la tierra:** relación, definida en forma jurídica o consuetudinaria, entre personas, en cuanto individuos o grupos, con respecto a la tierra. La tenencia de la tierra es una institución, es decir, un conjunto de normas inventadas por las sociedades para regular el comportamiento. Definen cómo se otorga el acceso a los derechos de utilizar, controlar y transferir la tierra, así como las pertinentes responsabilidades y limitaciones. En otras palabras, los sistemas de tenencia de la tierra determinan quién puede utilizar qué recursos, durante cuánto tiempo y bajo qué circunstancias (FAO, 2003).

**Tierras comunales (o bienes comunes):** tierra gestionada y administrada colectivamente por las comunidades locales, los pueblos indígenas o los pastores según las normas consuetudinarias locales (IASC, 2022).

**Tierras privadas:** tierras bajo control o propiedad exclusiva de personas físicas o jurídicas no estatales o empresas (FAO, 2003).

**Tierras públicas:** tierras bajo control o propiedad del Estado u otras entidades públicas (FAO, 2012).

**Valoración de tierras:** el proceso de estimación del valor económico de la tierra. La valoración puede basarse en atributos económicos, sociales o ambientales (FAO, 2017d).



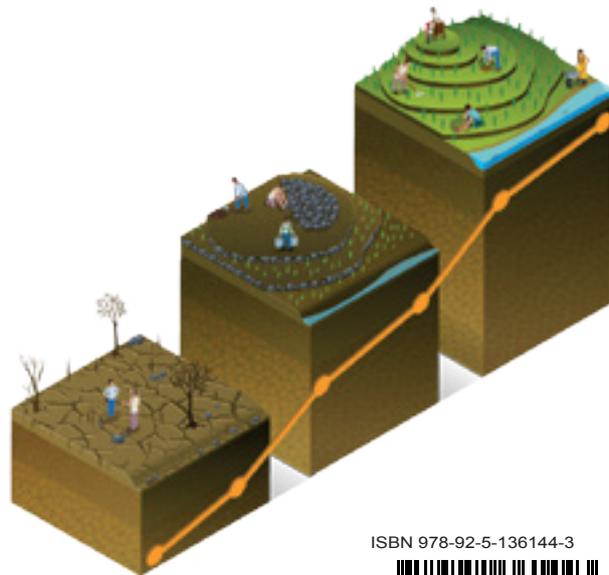
Producida conjuntamente por las secretarías de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CLD), con contribuciones de múltiples partes interesadas, esta guía técnica aborda la integración 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 (DVGT) dentro de la aplicación de la CLD y la Neutralización de la degradación de las tierras (NDT), abriendo así un nuevo capítulo en los esfuerzos en curso para combatir la desertificación, la degradación de las tierras y la sequía. La guía esboza las aplicaciones prácticas de las DVGT —un marco internacionalmente reconocido sobre la gobernanza responsable de la tenencia— en el contexto del diseño y la implementación de iniciativas NDT. Ofrece un enfoque flexible de múltiples vías para apoyar a los responsables políticos y de la toma de decisiones, así como a las partes interesadas pertinentes, en la configuración de una respuesta a medida para los desafíos de tenencia de la tierra que se encuentran comúnmente en una serie de planes nacionales, marcos jurídicos, estrategias y programas de acción que abordan la degradación de las tierras.



Elaborado  
con el apoyo  
financiero de



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra



ISBN 978-92-5-136144-3



9 789251 361443

CB9656ES/1/03.23

