

# Gobernar la tierra *en beneficio de* las mujeres y los hombres

Una guía técnica para apoyar la gobernanza de la tenencia de la tierra responsable y equitativa en cuanto al género



# Gobernar la tierra *en beneficio de* **las mujeres y los hombres**

Una guía técnica para apoyar la gobernanza de la tenencia de la tierra responsable y equitativa en cuanto al género.



Con la presente publicación se busca fomentar 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. La terminología utilizada para la redacción de la presente publicación no contradice la de las Directrices voluntarias, tal y como estas fueron aprobadas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial el 11 de mayo de 2012, ni la función que desempeñan los Estados en la ejecución de las mismas.

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), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de 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.

ISBN 978-92-5-307403-7 (edición impresa)

E-ISBN 978-92-5-307724-3 (PDF)

© FAO 2013

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

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

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

## Agradecimientos

Esta guía técnica sobre *Gobernar la tierra en beneficio de las mujeres y los hombres* ha sido preparada por un equipo dirigido por Elizabeth Daley y del que formaron parte Clara Mi Young Park, Francesca Romano, Leila Shamsaifar, TingHui Lau y Babette Wehrmann. Elaboraron el borrador del texto Elizabeth Daley y Clara MiYoung Park, e hicieron otras aportaciones de materiales y contenido Judy Adoko, Dalal Alnaggar, Marianna Bicchieri, Patricia Costas, Kate Dalrymple, Nigel Edmead, Debra Anne Fletcher, Seema Gaikwad, Catherine Gatundu, Renée Giovarelli, Paolo Groppo, Nora Heil, Adriana Herrera-Garibay, Rachael Knight, Annalisa Mauro, Eliane Najros, Esther Obaikal, Martha Osorio, Sabine Pallas, Neil Pullar, Peter Rabley, Rebecca Sittie, Elizabeth Stair, Josephine Stowers-Fiu, Mika-Petteri Törhönen, Margret Vidar y Babette Wehrmann.

La guía fue enriquecida con los comentarios de Dubravka Bojic, Paolo Groppo, Paul Munro-Faure, Ana Paula de la O Campos, Martha Osorio, David Palmer, Neil Pullar, Francesca Romano, Margret Vidar y Babette Wehrmann. La revisión externa por pares corrió a cargo de Bayarmaa Byambaa, Catherine Gatundu, Renée Giovarelli, Susana Lastarria-Cornhiel, Sabine Pallas, Siraj Sait, Agatha Wanyonyi y el Grupo de Trabajo Alemán sobre la Tierra que es patrocinado por la Sociedad Alemana de Cooperación Internacional. Realizó la compaginación Luca Feliziani.

La FAO expresa su agradecimiento al Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), que financió la ideación y preparación de esta guía técnica.

## Prólogo

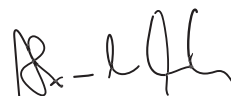
El 11 de mayo de 2012, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial ratificó las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* (las Directrices voluntarias). Partiendo de los principios en que se funda el desarrollo sostenible y reconociendo que la tierra ocupa un lugar central en el desarrollo, las presentes Directrices voluntarias persiguen contribuir a los esfuerzos mundiales y nacionales encaminados a la erradicación del hambre y la pobreza mediante la promoción de la seguridad de los derechos de tenencia y de la justicia en el acceso a la tierra, la pesca y los bosques.

Esta guía técnica sobre *Gobernar la tierra en beneficio de las mujeres y los hombres* tiene como objetivo secundar la aplicación del principio de igualdad de género, que se formula en las Directrices voluntarias, por medio de la consecución de una gobernanza de la tenencia de la tierra responsable y equitativa en cuanto al género.

La preparación de esta guía es el fruto de una importante labor de investigación y consulta que condujo a la publicación, en febrero de 2011, del documento de trabajo de la FAO *Governing land for women and men – gender and voluntary guidelines on responsible governance of tenure and other natural resources* (FAO, 2011a). En él se describían los principales temas y asuntos que serán abarcados en la presente guía.

Para facilitar la identificación de las buenas prácticas relacionadas con una gobernanza de la tenencia de la tierra responsable y equitativa en cuanto al género, en mayo de 2011 fue organizado un taller técnico en la Sede de la FAO en Roma. «Gobernar la tierra en beneficio de las mujeres y los hombres: un taller sobre la gobernanza de la tenencia de la tierra equitativa en cuanto al género» congregó a profesionales del sector de las tierras provenientes de entidades de gobierno, la sociedad civil y el sector privado de todo el mundo que compartieron sus experiencias prácticas y sus enfoques sobre la mejora de la equidad en las cuestiones de género y la gobernanza de la tenencia. Los resultados del taller contribuyeron de modo esencial a enriquecer esta guía.

Tras la ratificación de las Directrices voluntarias, el equipo de redacción finalizó la elaboración de la presente guía técnica sometiendo su contenido a una revisión por pares.



**Alexander Müller**

*Subdirector General*

*Departamento de Gestión de Recursos  
Naturales y Medio Ambiente de la FAO*

# Índice

iii  
Agradecimientos

---

iv  
Prólogo

---

## Introducción

---

- 3  
¿De qué trata la presente guía?
  - 4  
¿Cuáles son el alcance y las limitaciones de esta guía?
  - 5  
¿Por qué es necesario disponer de una guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia de la tierra equitativa en cuanto al género?
  - 5  
¿Qué asuntos clave se estudian en los módulos de esta guía?
  - 6  
¿A quiénes se dirige y cómo debería utilizarse esta guía?
  - 8  
Bibliografía
- 

## MÓDULO 1: La formulación de las políticas

---

- 11  
Introducción
  - 11  
Distinguir entre las políticas de tierras y la gobernanza en la formulación de las políticas de tierras
  - 12  
Incorporar la participación equitativa en cuanto al género en los procesos de formulación de políticas
  - 17  
Funciones de las partes interesadas en la formulación de políticas de tierras equitativas en cuanto al género
  - 21  
Formulación de políticas agrarias a nivel local
  - 22  
Resumen de los mensajes clave sobre la formulación de políticas
  - 24  
Bibliografía
- 

## MÓDULO 2: Aspectos jurídicos

---

- 27  
Introducción
  - 28  
El pluralismo jurídico desde la perspectiva del género
  - 33  
Redacción de las leyes, reglamentaciones y procedimientos
  - 37  
La gobernanza de la tenencia de la tierra equitativa en cuanto al género y el ejercicio de los derechos a la tierra
  - 46  
Resumen de los mensajes clave sobre los aspectos jurídicos
  - 47  
Bibliografía
- 

## MÓDULO 3: Las instituciones

---

- 51  
Introducción
  - 51  
Instituciones de gobernanza de la tenencia de la tierra
  - 55  
Instituciones relacionadas con el sector de las tierras
  - 58  
Otras instituciones
  - 59  
El desarrollo de las capacidades al servicio de la equidad de género en las instituciones de gobernanza de la tenencia de la tierra
  - 60  
La representación equitativa en cuanto al género en las profesiones técnicas
  - 63  
Resumen de los mensajes clave sobre las instituciones
  - 64  
Bibliografía
-

#### MÓDULO 4: **Aspectos técnicos**

- 67  
Introducción
- 68  
Asuntos generales relativos a la administración y la gestión de las tierras
- 70  
Registro de los derechos de tenencia
- 71  
Elaboración de catastros, titulación y registro de las tierras
- 76  
Valoración
- 77  
Fiscalidad
- 77  
Planificación del uso de la tierra
- 79  
Concentración parcelaria y reajuste
- 80  
Redistribución y restitución de tierras
- 82  
Reformas redistributivas
- 83  
Compensación
- 84  
Resumen de los mensajes clave sobre los aspectos técnicos
- 86  
Bibliografía

- 94  
Estrategias y métodos de la comunicación y la sensibilización
- 100  
Cambios en los valores y las actitudes
- 101  
Resumen de los mensajes clave sobre la transmisión del mensaje
- 102  
Bibliografía

#### **Recursos documentales y bibliografía general**

- 103  
Introducción
- 103  
Ponencias presentadas en el taller técnico de mayo de 2011
- 104  
Bibliografía general
- 109  
Fuentes documentales complementarias relativas a la gobernanza de la tenencia de la tierra equitativa en cuanto al género
- 110  
Instrumentos internacionales en apoyo de la gobernanza de la tenencia de la tierra equitativa en cuanto al género

#### MÓDULO 5: **Transmitir el mensaje**

- 89  
Introducción
- 89  
Concienciación, sensibilización respecto al género y acciones de promoción
- 93  
Formación jurídica básica



## Introducción



## LISTA *de* TEXTOS ILUSTRATIVOS

### Recuadros

**3**  
Recuadro 1: Principios de aplicación de las Directrices voluntarias que tienen que ver con la equidad y la igualdad de género

**5**  
Recuadro 2: Disposiciones de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer relativas a la gobernanza de la tenencia de la tierra equitativa en cuanto al género

### Cuadros y figuras

**4**  
Cuadro 1: Definiciones

**6**  
Cuadro 2: Contenido de esta guía

**7**  
Figura 1: Los módulos y las partes interesadas

## Introducción

### La gobernanza de la tenencia de la tierra equitativa en cuanto al género

«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 proporcionen 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 elaborar unas políticas, leyes y procedimientos pertinentes por medio de procesos participativos que involucren a todas las partes afectadas, asegurando que desde un principio sean tomados en cuenta tanto los hombres como las mujeres.»

(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, texto tomado de los párrafos 5.4 y 5.5).

### ¿De qué trata la presente guía?

Esta guía técnica sobre *Gobernar la tierra en beneficio de las mujeres y los hombres* tiene como finalidad secundar 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* (FAO, 2012b), ofreciendo orientaciones que respalden el principio de igualdad de género en la gobernanza de la tenencia enunciado en las *Directrices voluntarias*. Al comienzo de cada uno de los módulos que componen esta guía se hace referencia a las correspondientes disposiciones pertinentes de las *Directrices voluntarias*.

La guía se centra en el concepto de la equidad y en las formas en que la administración de las tierras permite abordar las diferentes necesidades y prioridades de mujeres y de hombres. Superando el viejo debate de la igualdad de género en el acceso a la tierra, se propone en este estudio el concepto de incorporación de la perspectiva de género para el logro de una participación más equitativa de los sexos en los procesos e instituciones que intervienen en la adopción de las decisiones acerca de la tierra.

La igualdad de género es uno de los diez principios rectores de aplicación de las *Directrices voluntarias*, que se vincula estrechamente a otros tres principios: la dignidad humana, la no discriminación, y la equidad y justicia (Recuadro 1).

Las relaciones de género determinan las diferencias que caracterizan la situación y el poder relativos de las mujeres y los hombres. El género y los roles de género configuran las oportunidades y limitaciones a que deben hacer frente ambos sexos a

#### RECUADRO 1: Principios de aplicación de las Directrices voluntarias que tienen que ver con la equidad y la igualdad de género

Fuente: FAO, 2012b.

**3.B.1** Dignidad humana: reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos humanos iguales e inalienables de todos los individuos.

**3.B.2** No discriminación: nadie debe ser objeto de discriminación por ley ni en las políticas, así como tampoco en la práctica.

**3.B.3** Equidad y justicia: reconocimiento de que la igualdad entre los individuos puede requerir el reconocimiento de las diferencias entre los individuos 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.

**3.B.4** 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 deberían asegurar que las mujeres y las niñas tengan los mismos derechos de tenencia y acceso a la tierra, la pesca y los bosques, con independencia de su estado civil y situación marital.

la hora de asegurar sus medios de subsistencia, incluido el acceso a la tierra, la toma de decisiones sobre los asuntos relativos a la tierra y las instituciones que administran la tierra y otros recursos productivos (FAO, 2001).

Por medio de una gobernanza de la tenencia equitativa en cuanto al género se ofrece la seguridad de que mujeres y hombres puedan participar en igualdad de condiciones en los asuntos que los relacionan con la tierra, tanto por conducto de las instituciones formales como de acuerdos informales de administración y gestión (Cuadro 1).

**CUADRO 1:**  
**Definiciones**

TÉRMINO	DEFINICIÓN
<b>Género</b>	La identidad social y política inherente al sexo biológico y al cuerpo físico de la persona; el significado de ser mujer u hombre, que puede ser diferente según los distintos lugares. Las relaciones de género son las relaciones que se entablan entre las mujeres y los hombres en función de la identidad social atribuida a cada sexo dentro de una sociedad determinada (MacKinnon, 1987; Moore, 1994).
<b>Tenencia de la tierra</b>	Las relaciones entre las personas y la tierra, estén estas definidas por las leyes o por las costumbres; las reglas inventadas por las sociedades para asignar derechos de propiedad sobre la tierra, conceder el acceso para aprovechar y controlar la tierra, y definir las responsabilidades y limitaciones conexas. Los sistemas de tenencia de la tierra determinan quién puede utilizar qué recursos, por cuánto tiempo y con arreglo a qué condiciones (FAO, 2003; 2007a).
<b>Gobernanza</b>	Es el proceso de gobernar; la forma en que la sociedad es administrada y en que se reconcilian las prioridades e intereses contrapuestos de diferentes grupos de individuos. La gobernanza incluye las instituciones gubernamentales oficiales, pero también los acuerdos informales; y los procesos mediante los cuales los ciudadanos participan en la toma de las decisiones, los gobiernos rinden cuentas de sus actuaciones a los ciudadanos, y la sociedad obliga a sus miembros a observar las normas y leyes (FAO, 2007a; 2009b).

## ¿Cuáles son el alcance y las limitaciones de esta guía?

El análisis de género ayuda a conocer las necesidades y prioridades de mujeres y de hombres, y dilucida la importancia de las cuestiones de género para diferentes grupos de edades, condiciones de riqueza, castas, razas, etnias y religiones (FAO, 2001). Sin embargo, en una guía como esta no es posible adentrarse sistemáticamente en un análisis tan detallado; la guía es, en cambio, un instrumento que puede ser pertinente sin restricciones para todos los oficiales del gobierno nacional y local, grupos de la sociedad civil, administradores, técnicos y profesionales del sector de las tierras, en cualesquiera lugares del mundo se encuentren.

La guía se concentra en una gobernanza de la tenencia equitativa en cuanto al género; y por consiguiente su ámbito no tiene el alcance del de las Directrices voluntarias, las cuales también abarcan la gobernanza de la tenencia de la pesca y de los bosques. Sin embargo, el principio general de participación equitativa de género en los procesos de gobernanza, que se formula en esta guía, conviene igualmente a la pesca y los bosques (en particular debido a su relación con los asuntos de la tierra), y ello conduce a sacar lecciones interesantes que pueden ser válidas igualmente en otros campos.

La guía aconseja sobre los mecanismos, estrategias y acciones que pueden mejorar la equidad de género en los procesos e instituciones y actividades que se asocian con la gobernanza de la tenencia. La guía no estudia en profundidad la totalidad de los resultados que derivan de estos procesos e instituciones, pero sí ofrece recomendaciones útiles que sirven como orientación básica.

## ¿Por qué es necesario disponer de una guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia de la tierra equitativa en cuanto al género?

La equidad de género debe incorporarse en la gobernanza de la tenencia de la tierra a fin de garantizar que los intereses y necesidades de todas las personas —mujeres y hombres— sean tenidos en cuenta; y que en los procesos e instituciones relacionados con la tenencia imperen procedimientos transparentes, consultivos y participativos.

La incorporación de la equidad de género en la gobernanza de la tenencia es asimismo un requisito esencial para lograr el tercero y el primero de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) —a saber, promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer; y erradicar la pobreza y el hambre, respectivamente—. Según se asevera en *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2010-2011*, abordar el problema de la desigualdad de género es imprescindible para intensificar el rendimiento general del sector agrícola mundial (FAO, 2011b). La incorporación de los asuntos de género forma parte de principios internacionales ratificados, y la eliminación de la discriminación por motivos de género se encuentra claramente expresada en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 1979 (Recuadro 2).

Otros instrumentos internacionales y regionales importantes en los que se defiende el principio de la no discriminación por género, y que son pertinentes para el logro de la gobernanza equitativa de la tenencia, se pueden encontrar en la sección de *Recursos documentales y bibliografía general*, que figura al final de esta guía.

**RECUADRO 2:**  
**Disposiciones de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer relativas a la gobernanza de la tenencia de la tierra equitativa en cuanto al género**

**Artículos 13 a 15:** Los Estados Partes reconocerán a la mujer la igualdad con el hombre... En particular, le reconocerán ... iguales derechos para firmar contratos y administrar bienes y le dispensarán un trato igual en todas las etapas del procedimiento en las cortes de justicia y los tribunales. ... Todo contrato o cualquier otro instrumento privado con efecto jurídico que tienda a limitar la capacidad jurídica de la mujer se considerará nulo.

**Artículo 14:** Las mujeres deberán recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento y de vivienda.

**Artículo 16:** Las mujeres, en cuanto esposas, tendrán los mismos derechos en todos los asuntos relacionados con el matrimonio en materia de propiedad, gestión, administración, goce y disposición de los bienes, incluido en lo relativo al divorcio.

## ¿Qué asuntos clave se estudian en los módulos de esta guía?

Esta guía se compone de cinco módulos, más la presente introducción y una sección conclusiva en la que se enumeran recursos documentales y una bibliografía general. El Cuadro 2 sintetiza los temas y contenidos de estos módulos.

La participación equitativa en cuanto al género en los procesos relativos a la formulación de las políticas agrarias es el primer paso para el logro de una gobernanza de la tenencia de la tierra responsable y equitativa en cuanto al género. Todas las actividades de aplicación deberían por consiguiente fundarse en los principios rectores de dignidad humana, de no discriminación, de equidad, de justicia y de igualdad de género. En el *Módulo 1* se estudia la participación equitativa en cuanto al género en los procesos de elaboración de las políticas, tomando en consideración los problemas que se plantean a los diversos grupos de interesados en las diferentes esferas de la gobernanza.

Un segundo paso consiste en trasladar las políticas a la legislación. En muchos países, la existencia de diferentes sistemas de tenencia crea confusión porque las variadas leyes y normas consuetudinarias y las prácticas suelen entrar en conflicto unas con otras. En otros casos, las buenas leyes agrarias pueden no ser aplicables porque se carece de una reglamentación, manuales de procedimiento y estrategias de ejecución. En el *Módulo 2* se abordan los asuntos relacionados con el ámbito jurídico, tales como la redacción de las leyes, el acceso a la justicia, la solución de diferencias y el apoyo legal.

CUADRO 2:  
Contenido de esta guía

MÓDULO	TEMA	SINOPSIS
1	<b>Formulación de las políticas</b>	Incorporación de la participación equitativa en cuanto al género en el proceso de formulación de las políticas agrarias.
2	<b>Aspectos jurídicos</b>	Pluralismo jurídico, redacción de documentos jurídicos, acceso a la justicia, solución de diferencias en materia agraria, apoyo jurídico.
3	<b>Instituciones</b>	Participación y representación equitativas en cuanto al género en las instituciones de gobernanza de la tenencia de la tierra.
4	<b>Aspectos técnicos</b>	La equidad de género en la administración de la tierra, la tecnología y los sistemas, y la participación de las mujeres en la administración de tierras.
5	<b>Transmitir el mensaje</b>	Estrategias y métodos para apoyar la gobernanza de la tenencia de la tierra responsable y equitativa en cuanto al género.

Con frecuencia, las mujeres se ven excluidas de las actividades cotidianas relacionadas con la gobernanza de la tenencia de la tierra en todos los niveles, lo que limita su influencia en la toma de decisiones. En el *Módulo 3* se examinan las estrategias que facilitan la representatividad y participación de las mujeres y los hombres en las instituciones de gobernanza de la tenencia de la tierra —incluidas las instituciones consuetudinarias— y que permiten desarrollar las capacidades de dichas instituciones

Los aspectos técnicos de la administración de la tierra también deben ser manejados con arreglo a enfoques, métodos y tecnologías sensibles al género. En el *Módulo 4* se analizan dos cuestiones: *i)* determinar hasta qué punto se han tenido en cuenta en el diseño de las actividades de administración de las tierras las necesidades, intereses y preocupaciones de las mujeres; y *ii)* en qué forma las mujeres, consideradas grupo beneficiario y clientas, pueden participar, en igualdad de condiciones, con los hombres en los asuntos relacionados con la administración de las tierras.

La buena comunicación es un elemento esencial de la gobernanza de la tenencia de la tierra responsable y equitativa en cuanto al género. En el *Módulo 5* se investigan los problemas clave de la comunicación y los métodos y estrategias más eficaces para transmitir los mensajes, incluida la sensibilización sobre asuntos de género, la concientización y la promoción, el conocimiento de disposiciones jurídicas básicas y los modos de introducir cambios duraderos en los valores y actitudes.

La sección conclusiva presenta una lista de fuentes de orientación e información complementarias. Los lectores deseosos de profundizar en un análisis sobre las cuestiones de género podrán hacer uso de la amplia literatura sobre el tema del género y la tierra. La obra *Governing land for women and men – gender and voluntary guidelines on responsible governance of tenure and other natural resources*, publicada por la FAO, examina a fondo todos los asuntos y problemas que se tratan en la presente guía, incluidos los obstáculos con que suelen chocar los esfuerzos para conseguir una gobernanza de la tenencia de la tierra equitativa en cuanto al género (FAO, 2011a).

## ¿A quiénes se dirige y cómo debería utilizarse esta guía?

Esta guía es una herramienta de referencia que proporciona a administradores, técnicos y profesionales indicaciones de orientación y ejemplos de buenas prácticas —qué ha funcionado, dónde, por qué y cómo— destinados a lograr una tenencia de la tierra que es equitativa en cuanto al género.

La publicación busca también ser una fuente de inspiración para un público más amplio, que comprende todas las personas, cualesquiera sea su sector de actividad, que trabajan en asuntos relacionados con el género o la tierra.

Aunque el orden de los módulos de esta guía sigue una secuencia lógica —desde la formulación de políticas, pasando por la legislación, hasta la ejecución—, los usuarios podrán seleccionar, según las diferentes circunstancias, uno u otro módulo como punto de partida de su labor de implantación de cambios, pudiendo el contenido de cada uno de los módulos responder en mayor o menor grado a las necesidades de los diversos tipos de partes interesadas.

En consecuencia, cada módulo ha sido configurado como una unidad autónoma que es posible consultar y utilizar separadamente o en combinación con otros módulos. La Figura 1 indica cuál de los cinco módulos podría ser el más pertinente para los distintos tipos de partes interesadas.

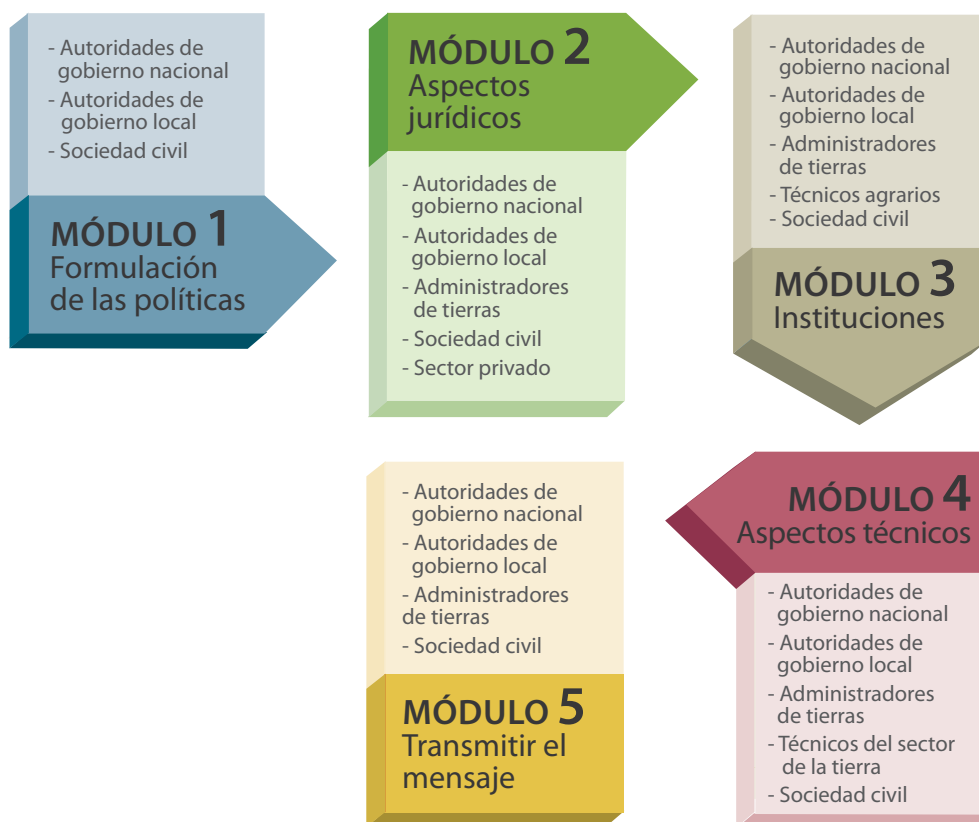


FIGURA 1:  
Los módulos  
y las partes interesadas

El material presentado en esta guía ha sido extraído de la literatura existente y de enfoques y experiencias de terreno. Las fuentes de la información utilizada para la preparación de los módulos se enumeran en la bibliografía que figura al final de cada uno de ellos; una lista bibliográfica exhaustiva también se ofrece en la sección *Recursos documentales y bibliografía general*.

- FAO. 2001. *Manual para el nivel de campo. ASEG Programa de Análisis Socioeconómico y de Género*. Roma. <http://www.fao.org/docrep/012/ak214s/ak214s00.pdf>
- FAO. 2003b. *Tenencia de la tierra y desarrollo rural*. FAO: Estudios sobre tenencia de la tierra N° 3. Roma. <http://www.fao.org/docrep/005/Y4307S/Y4307S00.HTM>
- FAO. 2007a. *Buena gobernanza en la tenencia y la administración de tierras*. FAO: Estudios sobre tenencia de la tierra N° 9. Roma. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/a1179s/a1179s00.pdf>
- FAO. 2009b. *Towards voluntary guidelines on responsible governance of tenure of land and other natural resources – discussion paper*. Land Tenure Working Paper No. 10. Roma. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/012/i0955e/i0955e00.pdf>
- FAO. 2011a. *Governing land for women and men – gender and voluntary guidelines on responsible governance of tenure of land and other natural resources*, por E. Daley y C.M. Park. *Land Tenure Working Paper No. 19*. Roma. <http://www.fao.org/docrep/014/ma811e/ma811e00.pdf>
- FAO. 2011b. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2010-11. Las mujeres en la agricultura: cerrar la brecha de género en aras del desarrollo*. Roma. <http://www.fao.org/docrep/013/i2050s/i2050s.pdf>
- FAO. 2012b. *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. <http://www.fao.org/docrep/016/i2801s/i2801s.pdf>
- MacKinnon, C. 1987. *Feminism unmodified: Discourses on life and law*. Cambridge, Massachusetts, EE.UU., Harvard University Press.
- Moore, H. 1994. The divisions within: sex, gender and sexual difference. In *A passion for difference – essays in anthropology and gender*. Oxford, Reino Unido, Polity Press.

MÓDULO

1



**La formulación  
de las políticas**



## LISTA *de* TEXTOS ILUSTRATIVOS

### Recuadros

**11**

Recuadro 1.1: La formulación de políticas y las Directrices voluntarias

**13**

Recuadro 1.2: Similitudes regionales del contexto en el que se formulan las políticas agrarias

**15**

Recuadro 1.3: Aprender lecciones para formular políticas agrarias equitativas en cuanto al género

**17**

Recuadro 1.4: Apoyos del gobierno para la formulación de políticas agrarias equitativas en cuanto al género

**19**

Recuadro 1.5: Respaldo de la sociedad civil a la formulación de políticas de tierras equitativas en cuanto al género

**20**

Recuadro 1.6: El trabajo conjunto del gobierno y la sociedad civil

### Listas de comprobación

**14**

Lista de comprobación 1.1: Análisis del contexto

**14**

Lista de comprobación 1.2: Campañas de promoción

**17**

Lista de comprobación 1.3: Acrecentar la equidad de género en la formulación de las políticas de tierras

**18**

Lista de comprobación 1.4: Actividades que competen al gobierno

**20**

Lista de comprobación 1.5: Acciones que competen a la sociedad civil

**23**

Indicadores para el seguimiento recomendados aplicables a la formulación de las políticas

### Figura

**12**

Figura 1.1: Construcción de un proceso de formulación de políticas equitativo en cuanto al género

# MÓDULO 1: La formulación de las políticas

## La participación equitativa en cuanto al género en la formulación de políticas

### Introducción<sup>1</sup>

La clave para garantizar una gobernanza de la tierra responsable y equitativa en cuanto al género es comenzar instaurando un proceso de construcción de políticas que sea equitativo para ambos sexos, y en el cual las partes interesadas —mujeres y hombres— están integradas igualmente en el proceso de formulación y aplicación de las políticas agrarias.

No obstante, las diferencias de poder que dividen a mujeres y hombres, además de otros factores como la casta, la raza, la etnia o la edad, crean a menudo jerarquías que determinan quiénes serán los individuos que habrán de participar en la formulación de políticas, lo que compromete la posibilidad de alcanzar la equidad de género en dichos procesos políticos y en sus resultados.

La participación equitativa en cuanto al género en la formulación de las políticas deriva directamente de uno de los diez principios rectores de aplicación de las Directrices voluntarias: la consulta y la participación (Recuadro 1.1).

### Distinguir entre las políticas de tierras y la gobernanza en la formulación de las políticas de tierras

Antes de examinar el proceso de formulación de políticas propiamente tal, es importante destacar que este es, por sí mismo, diferente del contenido de las políticas agrarias que de él derivan, y que estas últimas pueden no todas tener el mismo grado de equidad en cuanto al género.

Sin embargo, cualquiera sea el país, un proceso de formulación de políticas equitativo

#### RECUADRO 1.1: La formulación de políticas y las Directrices voluntarias

Fuente: FAO, 2012b.

#### A) Disposiciones sobre política agraria con referencia a las cuestiones de género

**3.B.6 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.

**5.5** Los Estados deberían elaborar unas políticas, leyes y procedimientos pertinentes por medio de procesos participativos que involucren a todas las partes afectadas, asegurando que desde un principio sean tomados en cuenta tanto los hombres como las mujeres. Las políticas, leyes y procedimientos deberían formularse teniendo en consideración las capacidades para su ejecución e incorporando un enfoque de género. Las políticas, leyes y procedimientos deberían expresarse con claridad en los idiomas correspondientes y ser objeto de una amplia difusión.

**9.10** Los actores estatales y no estatales deberían procurar, cuando sea necesario, en unión de las instituciones representativas de las comunidades afectadas y en cooperación con las mismas, proporcionar asistencia técnica y jurídica a dichas comunidades a fin de que estas participen en la elaboración de políticas, leyes y proyectos de tenencia de forma no discriminatoria y con sensibilidad ante las cuestiones de género.

#### B) Disposiciones relativas al contenido de las políticas agrarias con referencia a las cuestiones de género

**5.3** 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 Estados deberían implantar unos marcos que no sean discriminatorios y que promuevan la equidad social y la igualdad de género.

**10.1** Cuando exista la tenencia informal de tierras, pesquerías y bosques, los Estados deberían reconocerla de tal manera que dicha tenencia respete los derechos formales vigentes con arreglo a la legislación nacional y de forma que se reconozca la realidad de la situación y se fomente el bienestar social, económico y medioambiental. Los Estados deberían promover políticas y legislaciones a fin de reconocer la tenencia informal. El proceso de establecimiento de estas políticas y legislaciones debería ser participativo, debería mantener una sensibilidad ante las cuestiones de género y debería tratar de disponer un apoyo técnico y jurídico para las comunidades y los individuos afectados.

en cuanto al género, en el que participan mujeres y hombres de todas las clases, castas, etnias, razas y religiones, permite que se discutan y tomen en consideración diferentes perspectivas sobre todas las cuestiones relacionadas con la tierra. Es por consiguiente más probable que un proceso incluyente de formulación de políticas conduzca a alumbrar un mayor número de políticas de tierras equitativas en cuanto al género.

Las políticas de tierras pueden abarcar un amplio espectro de asuntos, que pueden todos posibles consecuencias en la gobernanza responsable de la tenencia. Las políticas de tierras equitativas en cuanto al género varían de un país a otro según la forma en que se manejen los derechos a la tierra. Entre las actuaciones de política destinadas a lograr una gobernanza de la tenencia equitativa en cuanto al género cabe mencionar las siguientes:

- aplicar las convenciones internacionales sobre los derechos de la mujer;
- reconocer los derechos consuetudinarios de las mujeres a la tierra;
- garantizar que las mujeres puedan registrar sus derechos sobre la tierra en las mismas condiciones que los hombres;
- asegurar que todas las partes interesadas puedan participar en igualdad de condiciones en la gobernanza de la tenencia de la tierra, comprendida su participación en las entidades locales de administración y gestión de la tierra;
- introducir medidas de acción afirmativa destinadas a erradicar la discriminación por motivos de género.

## Incorporar la participación equitativa en cuanto al género en los procesos de formulación de políticas

La participación equitativa en cuanto al género es un proceso prolongado que requiere ser planificado y hace necesario realizar intervenciones en diversos niveles, y que supone la implicación de diferentes grupos de interesados. Por parte del gobierno debe mediar la voluntad política, junto con el compromiso y apoyo de los interesados de la sociedad civil, del sector privado y de las organizaciones internacionales.

La Figura 1.1 indica cinco elementos prácticos de la construcción de un proceso basado en la participación igualitaria de mujeres y de hombres. Estos elementos están interrelacionados y deberían por lo general ser considerados objetivos que hay que alcanzar simultáneamente.

FIGURA 1.1:  
**Construcción de un proceso de formulación de políticas equitativo en cuanto al género**



## Análisis del contexto

Cada país tiene características geográficas, económicas, sociales y culturales singulares, además de un sistema político y patrones de uso y tenencia de la tierra que les son propios. Este contexto local debe ser comprendido por todos los interesados para que su participación en el proceso de formulación de políticas pueda ser lo más eficaz posible. Por ejemplo, en muchos países el pluralismo jurídico forma parte del contexto legal nacional. Esto significa que los encargados de la elaboración de las políticas deberían tener en cuenta la existencia de los acuerdos comunales y consuetudinarios de tenencia, los nexos entre la tenencia de la tierra y las normas que gobiernan la propiedad dentro del matrimonio y en caso de herencia, y las jerarquías de poder que afectan a la toma de decisiones respecto a la tierra.

A veces, hay similitudes en el contexto de los países que pertenecen a una misma región, como en Asia y África (Recuadro 1.2). Esto permite a los países compartir las lecciones aprendidas, ya sea directamente o por intermedio de iniciativas regionales tales como el Marco de acción y directrices sobre política agraria en África de la Unión Africana, que se describe en el Recuadro 1.5.

### Asia

Una coalición de organizaciones de la sociedad civil fundó Land Watch Asia, un organismo que respalda, vigila y lleva a cabo campañas de promoción para el acceso a la tierra, la reforma agraria y un desarrollo rural equitativo y sostenible por todas las regiones de Asia. Las acciones de Land Watch Asia se cimientan en los rasgos comunes de las regiones en cuanto a:

- › una disponibilidad en declive de tierras agrícolas;
- › una historia de conflictos y de desórdenes internos en época postcolonial;
- › las repercusiones sobre los derechos de las mujeres a la tierra de factores múltiples de opresión, tales como la clase social, la casta, la discriminación por motivos de género, el abuso sexual y la violencia:
  - » las leyes sobre la familia estipulan condiciones diferenciadas en lo relativo a los derechos de la mujer a la propiedad individual y matrimonial y a la herencia, en función de la etnia, religión o casta;
  - » las mujeres gozan por lo general de pocos derechos, mal reconocidos, sobre la tierra, y están excluidas de los procesos de adopción de decisiones y de gobernanza;
  - » la desigualdad y los prejuicios sexistas han determinado que a lo largo de la historia las mujeres hayan accedido con grandes dificultades al registro oficial de las tierras y a los servicios de regularización de los derechos de propiedad.

### África

La red LandNet West Africa coagula a organizaciones de la sociedad civil y activistas que intervienen en los procesos de formulación de políticas en sus respectivos países. Las acciones de la red se cimientan en los rasgos comunes de las regiones en cuanto a:

- › la importancia que reviste la agricultura para las economías nacionales;
- › la función esencial que desempeñan las mujeres en la producción de alimentos;
- › las presiones que derivan de la desertificación, la sequía y el aumento de la población;
- › legado colonial que aún persiste en muchas leyes y al escaso número de políticas rectoras;
- › la predominancia de una tenencia de la tierra estipulada por acuerdos consuetudinarios;
- › la inseguridad a que deben hacer frente muchas mujeres en lo relacionado con la tenencia:
  - » las instituciones y estructuras de gobernanza locales están con frecuencia dominadas por los hombres, y las leyes consuetudinarias sobre la tierra suelen interpretarse de modo tal que las mujeres estén marginadas;
  - » las mujeres están desfavorecidas debido a su mayor nivel de pobreza, escasa alfabetización y carencia de conocimiento del sistema jurídico;
  - » las prácticas de administración de tierras con frecuencia ponen a las mujeres en situación de desventaja, incluso en los trámites para el registro de las tierras de la familia y en la adquisición de derechos individuales robustos sobre esa tierra.
- › las diferencias en el goce de los derechos de ciudadanía de ambos sexos —especialmente en el caso de las mujeres casadas— y que afectan a la capacidad de las mujeres de disponer de cualquier tipo de propiedad; ellas necesitan a veces del consentimiento del padre o del marido para registrar la tierra que ellas mismas han adquirido.

### RECUADRO 1.2: Similitudes regionales del contexto en el que se formulan las políticas agrarias

*Fuentes:* Ponencias de Seema Gaikward sobre «Experiencias del compromiso de la sociedad civil en los procesos de política agraria en Asia», y de Catherine Gatundu sobre «Experiencias de la participación de la sociedad civil en los procesos de la política agraria en África», presentadas en el taller técnico de mayo de 2011; CIP, 2010; FAO, 2008b.

 LISTA DE  
COMPROBACIÓN 1.1:  
**Análisis del contexto**

- ✓ ¿De qué modo intervienen normalmente los diferentes grupos de mujeres y de hombres en los debates políticos que tienen lugar dentro de la comunidad local y en el plano nacional?
- ✓ ¿Exigen las normas culturales y sociales que los procesos de participación se desarrollen separadamente para mujeres y hombres y para otros grupos? Por ejemplo, ¿se sienten las mujeres y los jóvenes inhibidos al deber tomar la palabra durante reuniones a las que asisten hombres adultos? ¿Permiten las normas locales que mujeres y hombres se relacionen libremente en las reuniones públicas?
- ✓ ¿Pertenece a las mujeres y los hombres a instituciones y foros de debate sociales separados que pueden ser utilizados para llevar a cabo las consultas sobre políticas de tierras?
- ✓ ¿Dan a entender las normas sociales que el conocimiento sobre la tierra del que disponen las mujeres y los hombres es diferenciado en cuanto a su tipo y sus asuntos?

**¡RECUERDE!** Un análisis correcto del contexto, realizado al principio de un proceso, garantizará que se adopte el enfoque y las estrategias más eficaces para ese contexto. Lo que puede funcionar en un país no siempre funcionará igualmente bien en otro, pese a que se puedan aprender y compartir lecciones.

## Campañas de promoción

Las iniciativas de promoción basadas en pruebas ciertas demuestran el valor de un proceso que se desarrolla con equidad de género y que es enriquecido con los aportes y la participación de todos los interesados, tanto mujeres como hombres. Esto hace más posible que las políticas resultantes sean fruto de un consenso y apoyadas. Los públicos potenciales a los que van dirigidas las campañas de promoción —encargados de las políticas, investigadores y las bases— necesitan ser identificados y contactados, y sus intereses deben ser tenidos en cuenta para elaborar y diseminar los productos, estrategias y métodos de la comunicación, tal y como se describe en el *Módulo 5*.

 LISTA DE  
COMPROBACIÓN 1.2:  
**Campañas de promoción**

*Fuente:* Ponencia de Sabine Pallas sobre «Elaboración de herramientas de comunicación y de promoción mediante la investigación orientada a la acción en África», presentada en el taller técnico de mayo de 2011.

- ✓ Reunir todas las pruebas posibles para fundamentar las argumentaciones.
- ✓ Determinar quiénes pueden verse afectados por los efectos de las investigaciones, e incluir a estas personas en las campañas de promoción.
- ✓ Involucrar a todos los agentes locales, tanto mujeres como hombres, tomando en cuenta las diferencias de su situación social y de sus relaciones de poder, que son factores que condicionarán probablemente su voluntad de participación.
- ✓ Presentar las pruebas de manera tal que los encargados de las políticas puedan comprenderlas, sin distorsionar las conclusiones para ajustarlas a los programas políticos de las distintas partes interesadas.
- ✓ Determinar quién defiende los intereses de quién y quién ha sido autorizado a representar a quién, a fin de evitar una situación en la que una organización defiende a personas sin haberlas consultado adecuadamente acerca de sus necesidades y reivindicaciones.

**¡RECUERDE!** Los agentes que llevan a cabo campañas de promoción a nivel del país pueden tener programas diferentes de los que se destinan a las campañas para las bases. Es indispensable armonizar las metas de unas y otras para servir los intereses de todas las partes. Las organizaciones de la sociedad civil suelen jugar un papel importante en las acciones de promoción (Lista de comprobación 1.5).

## Sensibilización y capacitación

Resultará mucho más productivo capacitar y sensibilizar sobre los asuntos relacionados con el género y la tierra que capacitar tan solo acerca de los problemas de tierras que afectan a las mujeres; se evitará así la marginalización y el equívoco de que las cuestiones de género se refieren únicamente a la mujer. Las mujeres y hombres que ocupan cargos públicos y las autoridades de gobierno necesitarán recibir capacitación para convertirse en eficaces encargados de políticas agrarias que representan del mismo modo los intereses de ambos sexos.

Las mujeres y hombres comunes pueden necesitar recibir una capacitación y apoyos especiales para poder participar en el proceso de elaboración de las políticas agrarias. Particular atención debería prestarse a la participación de las mujeres cuando las relaciones de género dentro del país son problemáticas. Por ejemplo, las reuniones exclusivas de mujeres permiten a estas debatir los asuntos sobre tierras delicados antes de abordarlos en el ámbito de procesos más amplios que llevan a la formulación de las políticas. Las organizaciones de la sociedad civil —en particular los grupos femeninos— juegan un papel esencial puesto que facilitan la creación de redes integradoras para mujeres, y las instituciones del gobierno local y consuetudinarias a nivel de las bases podrían incluir foros de debate reservados solo a mujeres.

## Diálogo entre las múltiples partes interesadas

Una de las funciones primordiales del gobierno es la formulación de las políticas; por lo tanto, las políticas agrarias y el proceso de su formulación deberán en última instancia ser competencia exclusiva del gobierno. Para facilitar la consecución de un compromiso y la formación de alianzas entre las partes, la exclusividad de esta competencia deberá ser aceptada por otros interesados, quienes deberán entender cuáles son las diversas demandas de que es objeto la tierra pero también la orientación del gobierno frente a los problemas de política agraria y de género. Sin embargo, la cooperación entre las partes deberá comenzar desde temprano en el proceso de formulación de políticas y continuar a lo largo de sus fases de elaboración, aprobación y aplicación, incluida la redacción de directrices sobre el género y el diseño programático.

## Enfoque de largo plazo

La mayor parte de los procesos de formulación de políticas son suficientemente dilatados para que durante su desarrollo puedan aprenderse lecciones. El Recuadro 1.3 presenta un ejemplo sacado de Uganda.

La Constitución de *Uganda* de 1995 establece la igualdad entre la mujer y el hombre, incluso en lo relativo a la adquisición y la tenencia de la tierra, y preconiza la adopción de medidas positivas que pongan fin a la discriminación histórica sufrida por las mujeres y otros grupos marginados. Sin embargo, una confusión surgida durante la elaboración de la Ley de tierras de 1998 hizo que se omitiese una importante cláusula sobre la copropiedad de la tierra de mujeres y hombres. En 2004 la ley fue enmendada, y se exigió que ambos cónyuges diesen su consentimiento para las transacciones relacionadas con las tierras de la familia, pero activistas de la sociedad civil sostuvieron que las disposiciones de la ley sobre el acceso, control y propiedad de la tierra por las mujeres seguían siendo inadecuadas.

Se han sacado lecciones, y la nueva política agraria ugandesa, presentada al Gabinete en julio de 2011, estipuló que en el marco de la Alianza Agraria de Uganda los grupos femeninos debían tomar parte en el proceso de formulación de políticas. Estos grupos participaron en un examen de 16 leyes agrarias para garantizar que las cuestiones de género fuesen incorporadas en todos los aspectos relativos a la propiedad, acceso, uso y administración de la tierra en el país.

### RECUADRO 1.3: Aprender lecciones para formular políticas de tierras equitativas en cuanto al género

Fuentes: WLLA, 2010a; Esther Obaikal, comunicación personal.

## **Etapas prácticas de un proceso de formulación de políticas de tierras equitativo en cuanto al género<sup>2</sup>**

Cada una de las siguientes cuatro etapas contiene aspectos relacionados con los cinco elementos clave que se ilustran en la Figura 1.1: análisis del contexto; campañas de promoción; sensibilización y capacitación; diálogo entre las múltiples partes interesadas, y enfoque de largo plazo.

En la etapa 1, un mandato gubernamental interno para respaldar el proceso de formulación de políticas participativas y equitativas en cuanto al género es elaborado y puesto en ejecución por las dependencias y ministerios competentes. Las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones internacionales pueden proporcionar a algunos oficiales de gobierno clave, y en especial a los potenciales «paladines internos» (véase la etapa 4), informaciones, adiestramiento sensibilizador y desarrollo de capacidades, y contribuir a convertir los preceptos del mandato interno en actuaciones. Es fundamental que el gobierno tenga una actitud abierta y esté dispuesto a realizar consultas con tanto mujeres como con hombres, sin desatender al contexto nacional en el que se desarrollan las políticas. Si se advierten aún carencias en lo relativo a la igualdad de género, podrá ser necesario asegurar solo la participación de las mujeres que son funcionarias de gobierno. La articulación de un mandato interno y la puesta en práctica de acciones conexas al mismo lleva su tiempo y requiere una dotación de recursos adecuada.

En la etapa 2, se forja una cuádruple alianza entre partes interesadas del gobierno, la sociedad civil, el sector privado y las organizaciones internacionales con la finalidad de promover la participación equitativa en cuanto al género en la formulación de las políticas agrarias. Esto supone una combinación de acuerdos, actividades y eventos de tipo descendente y ascendente a lo largo del proceso político para involucrar tanto a mujeres como a hombres. Las organizaciones de la sociedad civil y las agrupaciones femeninas pueden formar alianzas directas con las partes del sector privado (tales como administradores y especialistas sobre tierras) y trabajar con las organizaciones internacionales con el propósito de influenciar al gobierno. El objetivo último es lograr un consenso amplio entre las entidades aliadas y todos los interesados.

En la etapa 3, los múltiples interesados que se han aliado buscan constituir un grupo de «pioneros» y adiestrarlo para encabezar los debates sobre políticas a nivel local tomando en consideración los distintos contextos nacionales. Las actividades del grupo pionero tendrán un efecto multiplicador conforme el proceso de formulación de políticas va divulgándose. El grupo pionero debería adaptar las actividades y eventos locales para tener en cuenta la equidad entre los sexos, y se preocupará por aspectos como el idioma, el calendario de las reuniones y la idoneidad de las modalidades de participación, y estará compuesto, en cada una de las regiones del país, por subgrupos de ambos sexos. Un grupo central debería visitar las provincias, regiones, distritos y condados para fraguar alianzas locales en las que intervienen tanto mujeres como hombres. A ellos el grupo central dispensará una formación para desarrollar sus propias capacidades y constituir alianzas con las bases. Las nuevas alianzas serán valiosas para la construcción de las políticas locales.

En la etapa 4, se designan «paladines» que han de provenir del gobierno, la sociedad civil y el sector privado, y que asegurarán la continuidad de la participación en condiciones de equidad de género a lo largo de todo el proceso de formulación de políticas. Se podrá contemplar llevar a cabo acciones positivas y asignar cupos a instituciones y estructuras encargadas de las políticas, junto con otras medidas para que el proceso de formulación tenga un carácter más consultivo y abierto al público. Los medios de comunicación juegan en esta etapa un importante papel como vehículos de información y sensibilización.



- ✓ Los esfuerzos para integrar a las mujeres en el proceso de formulación de las políticas de tierras, y encaminados a abordar las preocupaciones y problemas específicos de las mujeres, deberían tener objetivos claros y contar con una financiación adecuada.
- ✓ Las mujeres y otros grupos marginados son con frecuencia los participantes más escasos de recursos y con menos tiempo disponible en lo que se refiere a la formulación de políticas. Si las normas culturales impiden a las mujeres expresarse libremente, es recomendable consultarlas independientemente de los hombres.
- ✓ La estructura y articulación de los procesos de formulación de políticas debería ser lo suficientemente flexible para acomodar los ajustados horarios de las mujeres, puesto que ellas deben atender a obligaciones familiares y a otras exigencias culturales.
- ✓ Incluso cuando la participación femenina en los procesos de formulación de políticas está formalmente consagrada en la legislación, se debería aún velar por la efectiva participación de las mujeres en tales procesos.
- ✓ El recurso a cupos de mujeres o a mecanismos semejantes que aseguran la participación femenina en la formulación de políticas constituye un punto de partida importante, pero también podrá ser necesario ofrecer a las mujeres capacitación y apoyo para que su implicación política pueda ser constructiva y, ante todo, para que puedan convertirse en responsables de las políticas.

**¡RECUERDE!** Puede no ser sencillo medir los avances en el logro de la participación equitativa en cuanto al género en el proceso de formulación de políticas; y en cambio es tentador medir tan solo los resultados alcanzados por la política agraria. Sin embargo, es importante asegurar también que el proceso de formulación de las políticas involucre a mujeres y a hombres por igual.

## Funciones de las partes interesadas en la formulación de políticas de tierras equitativas en cuanto al género

### Los gobiernos

La implantación de políticas agrarias equitativas en cuanto al género supone que los gobiernos que las dicten deban llevar a cabo actuaciones en las dos áreas siguientes:

- Los oficiales de gobierno deben ser sensibilizados sobre las cuestiones relativas al género, incluida la participación equitativa de ambos sexos en la construcción de las políticas agrarias. Esta instrucción debe formar parte de la iniciación profesional que se dispensa a los nuevos funcionarios de los ministerios y departamentos interesados. Los políticos que intervienen directamente en la administración general del Estado deberían también ser sensibilizados.
- Los gobiernos pueden estimular la participación de otros interesados en el proceso de formulación de políticas, y plantear a este efecto un programa y un mandato globales que otorguen al proceso de equidad de género un carácter incluyente y participativo. El Recuadro 1.4 presenta algunos ejemplos sacados de Ghana, Nepal e India que reflejan el liderazgo gubernamental en las cuestiones de género.

En *Ghana*, el Proyecto de administración de tierras incluyó la elaboración de una estrategia de género para abordar los problemas relativos a la administración de las tierras que enfrentan mujeres y hombres. Con este fin se recogieron datos teniendo en cuenta el género y se veló por la participación de los interesados en el diseño, aplicación, seguimiento y evaluación del proyecto. La estrategia del proyecto comprende cinco orientaciones para conseguir los objetivos de género: educación pública, creación de capacidades, procesos institucionales, promoción, y colaboración y trabajo en redes.

En *Nepal*, un representante del Foro Nacional para los Derechos a la Tierra —que comprende agricultoras y agricultores, organizaciones femeninas y organizaciones que trabajan en la reforma agraria— ocupa un puesto entre los siete miembros que componen la Comisión Nepalesa de Reforma Agraria.

En *India*, en 2008, el gobierno constituyó un Comité Estatal de Relaciones Agrarias encargado de la tarea pendiente de examinar la situación de varias reformas agrarias y la participación de las mujeres en los procesos de gobernanza y el acceso de las mujeres a la tierra. Entre las recomendaciones formuladas figura la representación de las mujeres en los organismos que se han creado para vigilar la aplicación de estas reformas.

### LISTA DE COMPROBACIÓN 1.3: Acrecentar la equidad de género en la formulación de las políticas de tierras

#### RECUADRO 1.4: Apoyos del gobierno para la formulación de políticas agrarias equitativas en cuanto al género

*Fuentes:* Ponencias de Seema Gaikwad sobre «Experiencias de la participación de la sociedad civil en los procesos de la política agraria en África», y de Rebecca Sittie sobre «Los problemas de género en la gestión y el registro de las tierras en Ghana», presentadas en el taller técnico de mayo de 2011; Ministerio de Desarrollo Rural de India, 2009; Proyecto de administración de tierras de Ghana, s.f.



 LISTA DE  
COMPROBACIÓN 1.4:  
**Actividades que  
competen al gobierno**

- 
- ✓ Llevar a cabo acciones positivas tales como la fijación de cupos para asegurar la representación de las mujeres en las instituciones políticas y de gobernanza y en las estructuras que intervienen en la formulación de políticas. Estudiar la posibilidad de fomentar las capacidades y adoptar procedimientos flexibles para brindar apoyo a estas instituciones y estructuras.
- 
- ✓ Crear un grupo de interesados o un órgano de gobierno especializado para tratar las cuestiones de género y encargado de:
    - › concientizar a mujeres y hombres acerca del proceso de formulación de políticas y los problemas de tierras;
    - › recopilar en los países vecinos las buenas prácticas y lecciones aprendidas en el ámbito internacional para ilustrar la participación equitativa en cuanto al género en materia de formulación de políticas.
- 
- ✓ Constituir un grupo de oficiales pioneros de gobierno, compuesto también por mujeres, y capacitarlos habilitándolos para encabezar el proceso de formulación de políticas a nivel local mediante visitas a los distritos y a entidades descentralizadas de gobierno con el propósito de:
    - › conocer las variaciones del contexto en el que viven las mujeres y los hombres dentro del país;
    - › organizar a grupos locales de mujeres y hombres y capacitarlos para que transmitan este proceso a las bases.
- 
- ✓ Tomar la iniciativa de adaptar las actividades, actos, procesos y herramientas para la promoción de las políticas con el objeto de asegurar la equidad de género, por ejemplo realizando una auditoría interna sobre participación paritaria de ambos sexos.

**¡RECUERDE!** Los gobiernos desempeñan una función de liderazgo en la formulación de políticas equitativas en cuanto al género, pero necesitan establecer contactos de colaboración con otros interesados para que las políticas reflejen las necesidades de los individuos y para que los resultados de las mismas cuenten con el apoyo consensuado de la población.

## La sociedad civil

Las partes interesadas de la sociedad civil pueden ayudar a los individuos y grupos marginados a adquirir más notoriedad si toman la defensa de sus reivindicaciones y solicitan su participación directa en el debate de las políticas; vigilan e informan sobre el proceso de formulación de políticas y de rendición de cuentas en los asuntos relativos a la igualdad de género, por ejemplo sirviéndose de la radio para dar a conocer las formas de la implicación de mujeres y hombres; comprueban que en la esfera del gobierno y el sector privado la actuación de las partes está sujeta a protocolos de rendición de cuentas; e instan a la opinión pública a manifestar un consenso amplio en materia de participación y equidad de género en la formulación de las políticas agrarias.

En muchos países se advierten carencias en materia de investigación y conocimiento sobre problemas de tierras. Dada su proximidad de las bases, las partes de la sociedad civil pueden llevar a cabo una investigación de campo sistemática con el objeto de que las opiniones, el conocimiento y los intereses de las mujeres sean incluidos en la formulación de las políticas agrarias; los privados y las organizaciones internacionales pueden financiar esta investigación. Por ejemplo, entre 2008 y 2010, la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra coordinó un proyecto de investigación destinado a asegurar el acceso de las mujeres a la tierra en el África oriental y austral, con el propósito de influir en la formulación y aplicación de las políticas agrarias por medio de campañas de promoción basadas en los resultados de la investigación realizada. El proyecto contó con la participación de equipos de especialistas multidisciplinarios y fomentó la creación de alianzas entre estos equipos, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las organizaciones de las bases (véanse otros ejemplos en WOLREC, 2011 y en el sitio Web de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra).<sup>3</sup>

El alcance de la intervención de las partes de la sociedad civil, incluidas las organizaciones femeninas, en el proceso de formulación de políticas agrarias depende de los siguientes factores:

- el espacio político del que dispone la sociedad civil en el país;
- la relación entre la sociedad civil y el gobierno, y la actitud del gobierno respecto de la participación de la sociedad civil en la formulación de las políticas agrarias;

- el nivel de conocimiento y concienciación de la comunidad acerca del proceso de formulación de políticas;
- los tiempos del proceso de formulación de las políticas (incluidos los retrasos técnicos), y la consiguiente presión sobre los recursos de que dispone la sociedad civil.

Un desafío al que debe hacer frente la sociedad civil en su compromiso con la construcción de las políticas es el relativo a la representatividad de las mujeres y hombres, cualquiera sea el grupo social al que pertenezcan, tal y como se explica con mayor detalle en el *Módulo 3*. Este desafío es aún mayor cuando otros asuntos, distintos de la equidad de género en las políticas agrarias, son considerados prioritarios.

El Recuadro 1.5 ofrece algunos ejemplos de las importantes funciones que desempeña la sociedad civil en la formulación y aplicación de las políticas equitativas en cuanto al género. Las partes interesadas de la sociedad civil están bien situadas para llevar a cabo tareas de promoción, movilizar a la comunidad y conseguir el apoyo ciudadano para las iniciativas de participación y de cambio, al tiempo que coordinan sus acciones con las del gobierno puesto que pueden proporcionar formación y asistencia legal y de otro tipo a diversos interesados. Tal y como lo ha señalado una organización femenina, es importante que la función de la sociedad civil «esté claramente definida para que, en su trabajo en asociación con el gobierno, pueda seguir manteniendo su independencia» (WLLA, 2010b: 9).

## África

En *África*, la sociedad civil ha participado de manera continuada y constructiva en los procesos oficiales de formulación de políticas:

- Duante la preparación del Marco de acción y directrices sobre política de tierras en *África*, de la *Unión Africana*, las partes de la sociedad civil participaron en las consultas regionales, formularon comentarios sobre los anteproyectos y redactaron partes del mencionado texto. Los grupos de la sociedad civil también organizaron actos paralelos en las reuniones de la Unión Africana durante el proceso de formulación de políticas y publicaron comunicaciones sobre política de tierras.
- En *Kenya*, durante la formulación de la política agraria, los grupos de la sociedad civil, bajo la égida de la Alianza por la Tierra de Kenya, movilizaron a las comunidades para pedir espacio en el ruedo político. Más de un millar de mujeres y hombres intervinieron directamente en un proceso abierto organizando foros públicos y seis grupos temáticos; entre estos últimos había un grupo que se ocupó de cuestiones de equidad de género. La nueva política de tierras fue aprobada en diciembre de 2009. Los grupos de la sociedad civil también contribuyeron a los debates sobre la Constitución, y adelantaron la propuesta de que en esta se incluyesen los principios de reforma agraria sobre los que descansa la nueva política de tierras. La reciente Constitución, aprobada en 2010, garantiza a mujeres y hombres condiciones y oportunidades iguales en la esfera política, económica y cultural; y asegura que los órganos electos cuenten entre sus miembros al menos un tercio de mujeres (y/o al menos un tercio de hombres); y elimina la discriminación de género en las sucesiones y en los derechos de acceso a la tierra y la propiedad.

### RECUADRO 1.5: Respaldo de la sociedad civil a la formulación de políticas de tierras equitativas en cuanto al género

*Fuentes:* Ponencias de Catherine Gatundu sobre «Experiencias de la participación de la sociedad civil en los procesos de la política agraria en África»; de Judy Adoko sobre «Cómo trabajar de forma constructiva con las instituciones consuetudinarias en apoyo de los derechos a la tierra de las mujeres»; y de Seema Gaikwad sobre «Experiencias del compromiso de la sociedad civil en los procesos de política agraria en Asia», presentadas en el taller técnico de mayo de 2011; ULA, 2010; Land Watch Asia, 2010.

## Asia

En *Asia*, las partes interesadas de la sociedad civil han adquirido autoridad sobre las estructuras formales y consuetudinarias de gobernanza que promueven la integración, la transparencia y la rendición de cuentas; y han intervenido en actividades para la puesta en marcha de la reforma de la política agraria:

- En *India*, en 2004, las organizaciones femeninas lanzaron un movimiento para eliminar la discriminación por motivos de género que contenía la Ley hindu sobre las sucesiones de 1956. La ley enmendada de 2005 da a las hijas iguales derechos para formar asociaciones que a los hijos. En 2008, el Comité Estatal de Relaciones Agrarias sobre la reforma agraria pendiente recomendó adjudicar derechos conjuntos de propiedad sobre las tierras familiares y derechos sobre los bienes comunitarios a las mujeres, incluida la propiedad sobre las tierras colectivas en las aldeas.
- En *Nepal*, en 2009 y 2011, las mujeres sin tierras organizaron sentadas, concentraciones y reuniones con las autoridades de gobierno de alto rango. El gobierno respondió instituyendo un grupo de acción compuesto de siete miembros entre los que figura un representante del Foro Nacional de Derechos Agrarios encargado de examinar las recomendaciones formuladas por la Comisión Científica de Alto Nivel sobre la Reforma Agraria y de asegurar el derecho de las mujeres a la tierra.
- También en *Nepal*, las agrupaciones femeninas y grupos de asistencia legal han proporcionado cursos de adiestramiento y realizado acciones de desarrollo de capacidades en beneficio de mujeres que ocupan cargos de representantes, habilitándolas para participar en los procesos de formulación de políticas y dar voz a las opiniones del colectivo femenino en materia de derechos sobre la tierra.

 LISTA DE  
COMPROBACIÓN 1.5:  
**Acciones que competen a  
la sociedad civil**

*Fuente:* Ponencia de Catherine Gatundu sobre «Experiencias de la participación de la sociedad civil en los procesos de la política agraria en África», presentada en el taller técnico de mayo de 2011.

Formulación
✓ Actuar directamente con el gobierno.
✓ Proponer textos jurídicos alternativos y preparar documentos de antecedentes y de exposición de problemas.
✓ Utilizar los medios de comunicación para cambiar las actitudes, crear apoyos y conseguir el consenso público para la participación de ambos sexos en un proceso incluyente y consultivo de formulación de políticas, por ejemplo diseminando el contenido de las políticas y los documentos técnicos de forma tal que todos los puedan comprender (uno de los puntos de fuerza de la sociedad civil).
✓ Proporcionar asesoramiento jurídico.
✓ Organizar actos paralelos sobre los procesos de formulación de políticas en ocasión de reuniones, conferencias y otros acontecimientos.
Aplicación
✓ Organizar debates sobre la elaboración de los marcos legislativos y participar en estos actos.
✓ Capacitar al personal y a los administradores de tierras sobre los aspectos de género de las nuevas políticas agrarias.
✓ Hacer campaña a favor de la aplicación de las políticas de tierras, por ejemplo creando grupos de vigilancia y utilizando hojas de puntuación para controlar los progresos alcanzados por el gobierno en la ejecución de las políticas y publicando los resultados.
✓ Hacer el seguimiento de las repercusiones en cuanto al género de las políticas y de la legislación sobre la tierra y la propiedad.

**¡RECUERDE!** La eficacia de la sociedad civil es máxima cuando coopera con las demás partes interesadas, incluido el sector privado y las organizaciones internacionales, los cuales pueden proporcionar fondos para financiar las actividades de formulación de políticas llevadas a cabo por la sociedad civil.

**RECUADRO 1.6:**  
**El trabajo conjunto  
del gobierno y la  
sociedad civil**

*Fuente:* Ponencia de Patricia Costas sobre «Métodos de comunicación y estrategias de sensibilización con equidad de género en apoyo de la gobernanza agraria en Bolivia», presentada en el taller técnico de mayo de 2011.

La Ley de reforma agraria boliviana de 1953 contenía una cláusula con medidas que garantizaban la no discriminación, las cuales sin embargo permitían únicamente a las mujeres solteras, incluidas las viudas, beneficiarse con la distribución y titulación de las tierras. En 1996, la ley que estableció el Servicio Nacional para la Reforma Agraria trajo equidad por igual a mujeres y a hombres, independientemente de su estado matrimonial, y condujo a un aumento en la concesión de títulos de propiedad agraria en provecho de mujeres. En 2006, la nueva Constitución mejoró el marco jurídico que rige los derechos de las mujeres sobre la tierra, y el gobierno se comprometió a asegurar la participación plena de las mujeres en la toma de las decisiones en materia de reforma agraria.

En estos procesos las organizaciones femeninas han sido las grandes protagonistas. En 1990, algunas ONG como la Federación Nacional de Mujeres Campesinas organizaron marchas para la reivindicación de los derechos territoriales y la dignidad de las mujeres indígenas. En 2006, las indígenas participaron, por vez primera en la historia del Estado Plurinacional de Bolivia, en una asamblea constituyente. Una alianza entre las organizaciones femeninas y las ONG estableció un programa para la mujer en el que se pedía que los derechos de propiedad fuesen introducidos en la nueva Constitución. Estos casos de éxito se deben al compromiso activo de la sociedad civil que, mediante investigaciones y el acopio de pruebas, respaldó los cambios y contribuyó a crear en el país un ambiente favorable para la gobernanza de la tenencia equitativa en cuanto al género.

## El sector privado

En su calidad de especialistas, las empresas y los profesionales del sector privado que realizan gran parte del trabajo técnico de rutina en el sector de tierras a menudo disponen de conocimientos y percepciones que pueden ser valiosos a la hora de elaborar una política agraria equitativa en función del género. Con frecuencia, también están en contacto con oficiales de gobierno, lo que les permite influir de antemano en los resultados del proceso de formulación de las políticas agrarias a través de las tecnologías y de los sistemas que utilizan

y que promueven. Las iniciativas del sector privado constituyen un elemento cada vez más importante en todo el mundo de la reforma de la tierra y la agricultura. Forman parte de estas iniciativas las propuestas de reformas redistributivas, como en el caso de la industria azucarera en Sudáfrica, y los mecanismos innovadores y de bajos costes para el registro de las tierras por conducto de asociaciones con instituciones de microfinanciamiento, como en Ghana (Bernstein, 2005; Rabley, 2010).

Con todo, si bien las partes interesadas del gobierno deben rendir cuentas de sus actos por intermedio del sistema político, y la sociedad civil es responsable de los suyos ante las entidades que financian sus proyectos, la función que desempeña el sector privado dentro del proceso amplio de formulación de políticas agrarias debe adquirir aún más transparencia. En la actualidad, las iniciativas del sector privado no suelen ser cuantificadas ni son siquiera objeto de seguimiento por las autoridades. La rendición de cuentas en el sector privado es particularmente importante, ya que las partes son normalmente agentes poderosos que tienen fuertes intereses empresariales. La rendición de cuentas depende por lo tanto de los esfuerzos encaminados a promover y monitorizar el desempeño de las empresas en lo tocante a su responsabilidad social.

Las partes interesadas del sector privado pueden adherirse a las directrices internacionales que promueven la responsabilidad social y la equidad de género, que son los patrones que permitirán evaluar su participación en el proceso de formulación de políticas dentro del país. Las Directrices voluntarias ofrecen un conjunto indispensable de principios que todas las partes involucradas en la formulación de políticas agrarias deberían acatar.

## Las organizaciones internacionales

Las organizaciones internacionales son con frecuencia las principales entidades patrocinadoras y donantes que suministran fondos destinados a respaldar los esfuerzos para la formulación de políticas de tierras en muchos países. Su responsabilidad al apoyar la equidad de género deriva directamente de su compromiso con las Directrices voluntarias y con instrumentos internacionales que tienen por finalidad la defensa de los principios de equidad e igualdad de género. El Plan de acción para todo el sistema de las Naciones Unidas sobre la igualdad entre los géneros y empoderamiento de la mujer fue aprobado en 2012 para medir el grado de igualdad entre los géneros dentro del sistema de las Naciones Unidas e impulsar el empoderamiento de la mujer en todas las políticas y programas de esta Organización.

Las organizaciones internacionales también juegan un papel importante al actuar como mediadoras en las relaciones entre las partes interesadas del gobierno y la sociedad civil y el sector privado, y al asegurar la participación activa de todos estos agentes en el proceso de formulación de políticas. Este papel debería ser aprovechado para promover la equidad de género.

Cuando las organizaciones internacionales, incluidas las ONG internacionales y los donantes bilaterales, apoyan y financian directamente las organizaciones de la sociedad civil que intervienen en la formulación de políticas equitativas en cuanto al género, los medios de comunicación y otras partes interesadas deberán asumir la responsabilidad de asegurar, mediante la información que proporcionan a los ciudadanos, que estas entidades rindan cuentas del proceso de formulación de políticas que se lleva a cabo dentro del país.

## Formulación de políticas agrarias a nivel local

La participación de los interesados en los procesos, actividades y actos relacionados con la formulación de las políticas agrarias puede verse influenciada por las variaciones que se registran dentro del país en el plano de la provincia, del distrito y aun de la comunidad. Las medidas de descentralización permiten que estas variaciones locales sean tenidas en cuenta

y facilitan el desarrollo de las capacidades en los niveles inferiores de la gobernanza en lo relacionado con la administración y la gestión cotidianas de la tierra y las políticas equitativas en cuanto al género. El grupo pionero, descrito en la etapa 3 de la sección que trata de las etapas prácticas de la formulación de políticas, desempeña una función esencial en el desarrollo de las capacidades en los niveles descentralizados, en particular porque su acción se centra en la participación de las mujeres.

Al planificar el desarrollo de las capacidades en este nivel cabe tener presente la escasa formación educacional y los bajos índices de alfabetización que a menudo se registran en el medio rural, y la necesidad de utilizar idiomas locales y explicar los asuntos de manera simple. La formulación de políticas equitativas en cuanto al género a nivel local se vincula estrechamente a la comunicación y a la sensibilización, que son materias que se estudian en el *Módulo 5*.

## Resumen de los mensajes clave sobre la formulación de políticas



La participación en condiciones de equidad de todas las partes interesadas —mujeres y hombres— es necesaria.

El proceso de formulación de políticas agrarias es diferente del contenido de las políticas agrarias resultantes, pero las determina fuertemente.

La comprensión del contexto local es fundamental para conseguir una participación efectiva.

Las campañas de sensibilización y de capacitación sobre los asuntos relacionados con la equidad de género —y los problemas de la tierra que afectan tanto a mujeres como a hombres— son necesarias en todos los niveles.

La formulación de las políticas agrarias es competencia de los gobiernos, pero todos los interesados deberían cooperar en este proceso desde el principio. El diálogo entre los múltiples interesados contribuye a crear apoyos para las políticas resultantes.

La formulación de las políticas agrarias es un proceso prolongado y arduo; y a lo largo de su desenvolvimiento es posible sacar lecciones.

La formulación de políticas agrarias equitativas en cuanto al género comprende varias etapas importantes: la constitución de un mandato interno, la formación de alianzas entre múltiples interesados, la creación de un grupo pionero y la búsqueda de aliados nacionales y locales.

La sensibilización continuada de los oficiales de gobierno que intervienen en la formulación de las políticas agrarias es una acción fundamental.

La función promotora de la sociedad civil en la participación, seguimiento y formulación de las políticas agrarias en condiciones de equidad de género es esencial.

El sector privado debería intervenir de manera más abierta y transparente en la formulación de las políticas agrarias; y su actuación en lo relacionado con las cuestiones de equidad de género debería ser objeto de rendición de cuentas y formar parte de la responsabilidad social de las empresas.

Las organizaciones internacionales tienen una responsabilidad que asumir al promover la equidad de género cuando apoyan o intervienen en las iniciativas de formulación de las políticas agrarias.

La construcción de un proceso de formulación de políticas agrarias equitativas en cuanto al género debería ser un procedimiento participativo, deliberado y concertado, en el que los interesados intervienen en todos los niveles, y que debe ser financiado adecuadamente.

## Indicadores para el seguimiento recomendados aplicables a la formulación de las políticas

- Porcentaje de las mujeres y hombres que son miembros de las instituciones y estructuras oficiales encargadas de la formulación de las políticas de tierras.
- Porcentaje de las reuniones y foros oficiales sobre formulación de políticas de tierras en los que participan agrupaciones de las bases que representan a individuos de ambos sexos.
- Porcentaje de los oficiales de gobierno que intervienen directamente en el proceso de formulación de las políticas de tierras y que han sido capacitados y sensibilizados en cuestiones de género.
- Porcentaje de las mujeres y hombres funcionarios de gobierno que participan en las instituciones y estructuras encargadas de la formulación de las políticas de tierras.
- Porcentaje de las mujeres y hombres representantes de la sociedad civil que participan en las instituciones y estructuras encargadas de la formulación de las políticas de tierras.
- Porcentaje de las mujeres y hombres representantes del sector privado que participan en las instituciones y estructuras encargadas de la formulación de las políticas de tierras.
- Porcentaje de las organizaciones internacionales que financian el proceso de formulación de las políticas de tierras y que promueven la participación equitativa en cuanto al género en dicho proceso.

### Notas

<sup>1</sup>Dalal Alnaggar, Kate Dalrymple, Patricia Costas, Catherine Gatundu, Seema Gaikwad, Paolo Groppo, Rachael Knight, Annalisa Mauro, Rebecca Sittie, Elizabeth Stair y Sabine Pallas hicieron aportaciones substantivas a este módulo durante el taller técnico celebrado en la Sede de la FAO en mayo de 2011, inclusive mediante sus intervenciones en los debates con el grupo de trabajo sobre formulación de políticas.

<sup>2</sup>Esta sección se basa en los debates del grupo de trabajo sobre formulación de políticas que tuvieron lugar durante el taller técnico celebrado en mayo de 2011.

<sup>3</sup>[www.landcoalition.org/global-initiatives/womens-land-rights/swal](http://www.landcoalition.org/global-initiatives/womens-land-rights/swal)

<sup>4</sup>[www.unwomen.org/wp-content/uploads/2012/05/swap.pdf](http://www.unwomen.org/wp-content/uploads/2012/05/swap.pdf)

- Bernstein, A.** 2005. *Land reform in South Africa – a 21st century perspective. Research Report No. 14.* Johannesburg, Centre for Development and Enterprise.
- CIP.** 2010. *Civil Society Consultation on FAO's Voluntary Guidelines on Responsible Land and Natural Resources Tenure, Kuala Lumpur, Malaysia, 24–26 March 2010, Final Report.* Roma, Comité Internacional de Planificación de las ONG/OSC para la Soberanía Alimentaria.
- FAO.** 2008b. *Good governance and natural resources tenure in South East Asia region*, por O. Nabangchang and E. Srisawalak. *Land Tenure Working Paper No. 4.* Roma. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/ak016e/ak016e00.pdf>
- FAO.** 2012b. *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. <http://www.fao.org/docrep/016/i2801s/i2801s.pdf>
- Ghana Land Administration Project,** s.f. *An overview of LAP's gender initiative.* [www.ghanalap.gov.gh/index1.php?linkid=154&sublinkid=161](http://www.ghanalap.gov.gh/index1.php?linkid=154&sublinkid=161)
- India Ministry of Rural Development.** 2009. *Committee on State Agrarian Relations and Unfinished Task of Land Reforms Vol. 1 – Draft Report.* Nueva Delhi, Gobierno de la India.
- Land Watch Asia.** 2010. *Nepal: renewed push for land reform as a new chapter in history unfolds. Campaign Update 2010–2011.* [www.angoc.org/portal/wp-content/uploads/2012/06/05/land-watch-asia-campaign-updates/nepal\\_final.pdf](http://www.angoc.org/portal/wp-content/uploads/2012/06/05/land-watch-asia-campaign-updates/nepal_final.pdf)
- McAuslan, P.** 2010. Personal reflections on drafting laws to improve women's access to land: Is there a magic wand? *Journal of Eastern African Studies*, 4 (1): 114–130.
- Rabley, P.** 2010. Alleviating poverty in the developing world – leveraging property rights with geospatial technology. *The American Surveyor*, January 2010. [www.amerisurv.com/pdf/theamericansurveyor\\_rabley-alleviatingpoverty\\_January2010.pdf](http://www.amerisurv.com/pdf/theamericansurveyor_rabley-alleviatingpoverty_January2010.pdf)
- ULA.** 2010. *The Uganda Land Alliance quarterly newsletter*, Vol. 4. Kampala.
- WLLA.** 2010a. *The impact of national land policy and land reform in Uganda.* Accra, Women's Land Link Africa.
- WLLA.** 2010b. *The impact of national land policy and land reform on women in Zambia.* Accra.
- WOLREC.** 2011. *Women's access to land and household bargaining power: a comparative action research project in patrilineal and matrilineal societies in Malawi. Research Report No. 9.* Roma, ILC, Women's Legal Resource Centre. [www.landcoalition.org/sites/default/files/publication/959/wlr\\_9\\_malawi.pdf](http://www.landcoalition.org/sites/default/files/publication/959/wlr_9_malawi.pdf)

MÓDULO

2



**Aspectos jurídicos**



# LISTA *de* TEXTOS ILUSTRATIVOS

## Recuadros

**27**  
Recuadro 2.1: Los aspectos jurídicos y las Directrices voluntarias

**28**  
Recuadro 2.2: Acuerdos de tenencia múltiples y pluralismo jurídico

**29**  
Recuadro 2.3: El género y los derechos de tierras indígenas

**30**  
Recuadro 2.4: La seguridad de la tenencia de las mujeres y el VIH/SIDA

**31**  
Recuadro 2.5: Buenas prácticas en el manejo de los problemas relacionados con las sucesiones

**34**  
Recuadro 2.6: Consulta, participación y equidad de género en la elaboración de las leyes

**36**  
Recuadro 2.7: Lecciones sacadas del proceso de elaboración local de las leyes

**39**  
Recuadro 2.8: Solución de disputas sobre la tierra en condiciones de equidad de género

**40**  
Recuadro 2.9: Relaciones con las instituciones consuetudinarias para la solución de las disputas sobre la tierra

**41**  
Recuadro 2.10: El apoyo jurídico en beneficio de los propietarios rurales tradicionales

**41**  
Recuadro 2.11: La asistencia jurídica en beneficio de las poblaciones rurales

**42**  
Recuadro 2.12: Las buenas prácticas en el apoyo legal

**43**  
Recuadro 2.13: La capacitación de auxiliares jurídicos de la comunidad en cuestiones de género

**43**  
Recuadro 2.14: Lecciones sobre el apoyo jurídico

**44**  
Recuadro 2.15: Acción de los grupos de vigilancia en apoyo de los derechos a la tierra de las mujeres

## Listas de comprobación

**31**  
Lista de comprobación 2.1: Medidas para apoyar la equidad de género en las sucesiones

**32**  
Lista de comprobación 2.2: Medidas para apoyar la equidad de género en el ámbito del pluralismo jurídico

**36**  
Lista de comprobación 2.3: Respaldo a la elaboración de leyes equitativas en cuanto al género

**38**  
Lista de comprobación 2.4: El acceso a la justicia agraria en condiciones de mayor equidad de género

**45**  
Lista de comprobación 2.5: Asegurar la equidad de género en el apoyo jurídico

**46**  
Indicadores para el seguimiento recomendados aplicables a los aspectos jurídicos

## Cuadros y figura

**33**  
Cuadro 2.1: Los instrumentos jurídicos

**35**  
Figura 2.1: Etapas de la elaboración de leyes equitativas en cuanto al género

**37**  
Cuadro 2.2: Elementos que definen el ejercicio de los derechos a la tierra

## MÓDULO 2: Aspectos jurídicos

### Fundamentos del logro de la gobernanza de la tenencia de la tierra equitativa en cuanto al género

#### Introducción<sup>5</sup>

El fundamento del logro de la gobernanza de la tenencia de la tierra equitativa en cuanto al género se encuentra en las leyes. Las leyes y normas que reconocen la equidad entre los sexos crean un entorno favorable (Englert y Daley, 2008) en el que será más posible que hombres y mujeres estén en condiciones de ejercer y realizar sus derechos a la tierra con equidad.

La importancia de las cuestiones jurídicas se vincula a dos de los diez principios rectores de aplicación de las Directrices voluntarias: el estado de derecho y la rendición de cuentas (Recuadro 2.1).

#### Formulación de las leyes

**3.B.7 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.

**3.B.9 Rendición de cuentas:** responsabilizar a los individuos, los organismos públicos y los actores no estatales de sus acciones y decisiones de acuerdo con los principios del Estado de derecho.

RECUADRO 2.1:  
**Los aspectos jurídicos  
y las Directrices  
voluntarias**

#### El género en las leyes y los procedimientos jurídicos

**4.4** 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. ... 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.

**4.6** Los Estados deberían eliminar y prohibir todas las formas de discriminación en relación con los derechos de tenencia, en particular las derivadas del cambio en el estado matrimonial, la falta de capacidad jurídica y la falta de acceso a los recursos económicos. En concreto, los Estados deberían garantizar la igualdad de derechos de tenencia para mujeres y hombres, incluyendo el derecho a heredar y a legar estos derechos.

**5.3** 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 Estados deberían implantar unos marcos que no sean discriminatorios y que promuevan la equidad social y la igualdad de género.



Fuente: FAO, 2012b.

9.2 Los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas de tenencia consuetudinarios que ejercen la autogobernanza de las tierras, la pesca y los bosques deberían promover y proporcionar derechos equitativos, seguros y sostenibles sobre estos recursos, y velar especialmente por que a las mujeres se les proporcione un acceso equitativo a tales derechos. En las decisiones referentes a los sistemas de tenencia, debería promoverse la participación efectiva de todos los miembros de dichos sistemas, tanto hombres como mujeres y jóvenes, a través de sus instituciones locales o tradicionales, especialmente en el caso de los sistemas de tenencia colectiva. Se debería brindar a las comunidades asistencia para que puedan incrementar la capacidad de sus miembros de participar plenamente en la toma de decisiones y en la gobernanza relacionadas con la tenencia, según sea necesario.

10.1 Cuando exista la tenencia informal de tierras, pesquerías y bosques, los Estados deberían reconocerla de tal manera que dicha tenencia respete los derechos formales vigentes con arreglo a la legislación nacional y de forma que se reconozca la realidad de la situación y se fomente el bienestar social, económico y medioambiental. Los Estados deberían promover políticas y legislaciones a fin de reconocer la tenencia informal. El proceso de establecimiento de estas políticas y legislaciones debería ser participativo, debería mantener una sensibilidad ante las cuestiones de género y debería tratar de disponer un apoyo técnico y jurídico para las comunidades y los individuos afectados.

#### Solución de controversias desde la perspectiva del género

21.1 Los servicios de solución de controversias deberían ser accesibles para todos —mujeres y hombres— en cuanto a su localización física, los idiomas utilizados y los procedimientos.

25.3 Cuando proceda, los Estados podrán considerar la utilización de mecanismos locales consuetudinarios o de otro tipo que proporcionen medios justos, fiables, sensibles ante las cuestiones de género, accesibles y no discriminatorios para resolver con prontitud las disputas sobre los derechos de tenencia de la tierra, la pesca y los bosques.

## El pluralismo jurídico desde la perspectiva del género

El pluralismo jurídico es una situación común en diversas regiones del mundo, y consiste en la coexistencia de diferentes regímenes jurídicos aplicables a un mismo territorio: por ejemplo, cuando están presentes simultáneamente el derecho consuetudinario, el derecho positivo y el derecho religioso; o cuando diferentes acuerdos de tenencia norman la propiedad de las tierras públicas o privadas. Esta circunstancia determina un marco jurídico complejo en el cual derechos, autoridades y reglas, a menudo recíprocamente contradictorios, entran en conflicto unos con otros con efectos potencialmente negativos para la equidad entre los géneros en lo referente a la tenencia de la tierra si el ámbito de las leyes choca con las normas y prácticas tradicionales (FAO, 2011a: 12).

Es indispensable comprender el contexto y las complejidades del marco jurídico del país; y tomar en consideración, con sus interrelaciones y superposiciones, no solo las leyes agrarias sino también las leyes sobre la familia y las sucesiones, las leyes de matrimonio, el código civil y rural, además de las leyes y normas consuetudinarias y religiosas. Por ejemplo, las leyes sobre la familia pueden tener efectos significativos en el derecho de los individuos a la tierra: en algunos países, los derechos de propiedad dentro del matrimonio pueden estar determinados por el carácter civil, consuetudinario o religioso que tuvo la ceremonia matrimonial.

El Recuadro 2.2 ilustra algunos casos de pluralismo jurídico que son pertinentes para la de la tenencia responsable y equitativa en cuanto al género en diferentes países.

#### RECUADRO 2.2 Acuerdos de tenencia múltiples y pluralismo jurídico

En *India*, la Ley hindú (enmendada) sobre las sucesiones de 2005 prevé la igualdad de los derechos de herencia independientemente del género, pero la Ley musulmana sobre las personas no la contempla. Esto significa que en las distintas regiones del país los individuos reciben un trato diferenciado.

En el *Estado Plurinacional de Bolivia*, la Constitución Política del Estado de 2006 instituyó un Ministerio de Justicia Indígena para vincular el sistema de derecho positivo al consuetudinario. Sin embargo, pese a que los derechos a la tierra de indígenas y de mujeres están protegidos, no existe un dispositivo específico para el resguardo de los derechos a la tierra de las mujeres indígenas, y entre ambos conjuntos de derechos los puntos de intersección son escasos.

En *Uganda*, la dicotomía entre el derecho positivo y el derecho consuetudinario se aborda en la Constitución, la cual estipula que la paridad entre la mujer y el hombre debe existir en todas las esferas; que las decisiones que deniegan los derechos de la mujer a la tierra serán nulas y sin valor; y que en todas las etapas de la vida matrimonial ha de prevalecer la igualdad entre los cónyuges. Sin embargo, pese a que la Ley de tierras exige el consentimiento de la esposa para las transacciones que afectan a la propiedad matrimonial común, el acto de matrimonio debe haber sido registrado oficialmente para que esta disposición tenga eficacia, lo cual deja sin protección a las personas que se han casado con arreglo a la ley consuetudinaria.

En *Mozambique*, el derecho positivo mantiene la equidad entre los sexos y contiene disposiciones explícitas sobre la igualdad de los derechos de mujeres y hombres. Las decisiones relativas a la tierra se fundan por lo general en el derecho consuetudinario, siempre que este sea congruente con la Constitución y con la Ley de tierras, incluidas las disposiciones sobre la equidad de género. Sin embargo, según la ley consuetudinaria, es el marido o el padre quien confiere a la mujer el derecho a la tierra, ya que el Estado no ha establecido un mecanismo de control para asegurar que, en cumplimiento con lo estipulado por la Constitución y la Ley de tierras, los derechos estatutarios de la mujer tengan validez. Además, con frecuencia se hace un mal uso de la ley consuetudinaria, y la mayoría de las mujeres rurales ignora que el derecho de tierras positivo las protege.

En *Kirguistán* y *Tayikistán*, si bien las leyes nacionales reconocen a la mujer derechos sobre la tierra, la vivienda y la propiedad, con frecuencia predominan ley consuetudinaria y las prácticas patriarcales tradicionales. Desde el hundimiento de la Unión Soviética, los principios islámicos están resurgiendo. En ellos se afirma el derecho de la mujer a la tierra y a la propiedad, y, cuando son puestos en vigor, estos principios dan a la mujer una cierta seguridad en materia de la tenencia. Sin embargo, no siempre se aplican por completo: por ejemplo, los hombres pueden optar por casarse bajo las normas musulmanas —sin inscripción del acto matrimonial— pero no seguir los principios islámicos en el matrimonio y en especial en caso de divorcio. Un número siempre mayor de matrimonios rurales no está registrado formalmente y por consiguiente no goza del amparo de la ley oficial, al tiempo que la ley musulmana no ofrece protección legal debido a que faltan los instrumentos que obliguen a cumplirla. Por lo tanto, las mujeres no pueden reclamar propiedad alguna en caso de divorcio, de fallecimiento del marido o de abandono.

Fuentes: Nakayi, 2010; WLLA, 2010a; Daley, 2011: 41-42; Undeland, 2012; Marianna Bicchieri, Patricia Costas, Seema Gaikwad y Rachael Knight, comunicaciones personales.

Los nexos entre las leyes de tierras y de propiedad, y las leyes familiares relativas al matrimonio y las sucesiones tienen especial pertinencia para las reformas de la tenencia. En muchos países, las normas consuetudinarias sobre el matrimonio y las sucesiones perpetúan las desigualdades de género a lo largo de las generaciones (Guyer, 1987). Toda reforma de tierras que no tome en cuenta este hecho tendrá escasos efectos.

Es necesario, en consecuencia, que para implantar una gobernanza de la tenencia de la tierra responsable y equitativa en cuanto al género las leyes sobre la tierra y la familia se reformen simultáneamente (FAO, 2011a: 17; McAuslan, 2010: 125). Un ejemplo positivo reciente a este respecto proviene de Rwanda, donde las reformas sobre la tenencia de la tierra que se dictaron tras las reformas de las normas sobre la herencia y la propiedad matrimonial resultaron hasta cierto punto exitosas en lo tocante al género, ya que las mujeres han podido participar en los comités de tierras locales y han conseguido registrar sus tierras (Daley, et al., 2010). La aplicación de cuotas femeninas para todos los cargos públicos, decidida por el gobierno, también contribuyó a ampliar la participación de las mujeres.

La ley consuetudinaria y las prácticas de tenencia de la tierra evolucionan en consonancia con los cambios que tienen lugar en el ámbito jurídico, con las condiciones sociales y económicas y con factores externos tales como el clima o las conmociones demográficas y financieras. El Recuadro 2.3 ilustra esta evolución según la experiencia vivida por la población aborígen de Australia occidental.

Los aborígenes *australianos*, que representan el 3,1 por ciento de los 2,3 millones de personas que suma la población de Australia occidental, siempre han manifestado un estrecho arraigo espiritual a la tierra y profesan acerca de ella un conocimiento fuertemente radicado en los aspectos de género. Tradicionalmente, la responsabilidad por la tierra era de orden patrilineal, y el conocimiento relacionado con la tierra sigue en buena parte estando en manos de hombres, especialmente hombres mayores. El conocimiento poseído por las mujeres se limita a los sitios a los que acuden solo mujeres, que son aquellos donde ellas realizan actividades como la recolección de alimentos, el parto, etc.

La Ley sobre los títulos de propiedad indígena de 1993 determinó de manera explícita el proceso de reclamación y registro de la propiedad agraria de los colectivos aborígenes y legalizó su derecho a tomar parte en las decisiones relativas a la tierra.

### RECUADRO 2.3: El género y los derechos de tierras indígenas

Fuente: Ponencia de Debra Fletcher sobre «La administración de las tierras: la equidad de género en las instituciones y las actividades agrarias. Participación de los aborígenes en la gestión de las tierras en Australia, con énfasis en Australia occidental», presentada en el taller técnico de mayo de 2011.

No obstante, las reclamaciones de tierras aborígenes han sido impugnadas enérgicamente, y el reconocimiento del derecho de tierras nativo depende de un proceso probatorio que se basa en tradiciones y costumbres patrilineales. Mientras tanto, las leyes y costumbres aborígenes se han ido modificando gracias a la instauración de un sistema cognático, que reconoce tanto la descendencia en línea materna como paterna. Las aborígenes —y los aborígenes varones jóvenes— han asumido mayores responsabilidades dentro de sus comunidades y se han convertido en portavoces y encargados de la toma de decisiones en algunos asentamientos donde la base de gobernanza es más extendida que en las estructuras decisorias cuyo funcionamiento se centra en los hombres mayores. Estos cambios en las leyes y costumbres han dado fuerza a las peticiones de las mujeres para gozar del derecho a participar en la gestión de las tierras. La jurisprudencia ha ampliado el espectro de las pruebas aceptadas para fundamentar las reclamaciones de tierras, y la ley ha sido adaptada para reflejar los cambios que se han introducido en la información y en el conocimiento ligados a las cuestiones de género, por ejemplo dando en algunos casos reconocimiento legal a la descendencia por línea cognática.

Aunque en el futuro previsible las mujeres y hombres aborígenes de las comunidades de Australia occidental sigan manteniendo sus diferenciados roles de género, en respuesta a los cambios que se observan en las funciones de género ha comenzado ya un proceso de flexibilización de los saberes y de las reclamaciones relacionados con la tierra.

#### RECUADRO 2.4 La seguridad de la tenencia de las mujeres y el VIH/SIDA

Fuente: Wehrmann, 2003.

Los fenómenos del VIH y el SIDA pueden acentuar la inseguridad de la tenencia de las viudas y las huérfanas, que son personas que sufren más la incidencia del acaparamiento de la propiedad por terceros cuando sus maridos o padres mueren por causa del SIDA. Las viudas jóvenes son particularmente vulnerables puesto que no han tenido el tiempo de tender redes sociales fuertes en el vecindario de su vivienda matrimonial; tendrán menos posibilidades de contar con el apoyo de los dirigentes locales, y no tienen hijos en edades que hubiesen a estos permitido asegurar la protección de sus madres, además de la suya propia.

Las repercusiones del VIH/SIDA en la tenencia de la tierra pueden verse en parte mitigadas gracias a la ayuda de algunos servicios de la administración agraria estatal. Por ejemplo, las consejerías de tierras pueden desempeñar una función importante al evitar que las ventas de los terrenos comprometan el bienestar de viudas y huérfanos. Es por consiguiente esencial que las mujeres estén representadas paritariamente y tengan voz en las juntas de estas entidades, y que todos sus integrantes manifiesten sensibilidad ante los intereses de las personas vulnerables de la comunidad. Los mecanismos de solución de controversias y de mediación que operan a nivel local también pueden jugar un papel determinante en la protección de los individuos vulnerables.

Es importante que las mujeres obtengan títulos de propiedad conjuntos o a nombre propio que les garanticen unas condiciones de tenencia seguras. El registro civil debería estar vinculado al registro catastral, y los requisitos que regulan las declaraciones de consentimiento deberían ser más rigurosos para impedir que el derecho a heredar de las viudas y huérfanos sea objeto de abusos. Los funcionarios que trabajan en los registros deberían recibir capacitación sobre estos problemas, y los formularios de registro deberían estar diseñados específicamente para permitir la inscripción de la titularidad conyugal conjunta de las tierras y la propiedad. Es pues menester sensibilizar acerca de estos asuntos y asistir a los grupos e individuos más vulnerables, que a menudo ignoran cuáles son sus derechos y no están enterados de las modalidades del funcionamiento de la administración de tierras.

La dinámica de poder dentro de la comunidad es otro de los factores que es necesario tomar en cuenta para asegurar una gobernanza de la tenencia equitativa en cuanto al género en el ámbito del pluralismo jurídico. En la localidad, la dinámica de poder permite a algunos individuos usar y abusar de los arreglos de tenencia múltiples y de las instituciones asociadas con el pluralismo jurídico y con la ley consuetudinaria, en perjuicio de los grupos vulnerables tales como las viudas. Por ejemplo, la familia política o los agnados (parientes por consanguinidad que descienden de un tronco común de varón en varón), pueden tener facultad para desposeer a las viudas o las parientes (tales como las hermanas) reclamando la propiedad mediante títulos formales sobre la tierra que están a nombre de varones, o lo pueden hacer valiéndose de los mecanismos consuetudinarios o estatutarios locales que excluyen a las mujeres o que las discriminan.

Esta tendencia se ve agravada por la escasez de tierras, la debilidad del Estado para hacer cumplir los derechos de sucesión ante las presiones comerciales sobre la tierra, los programas de reestructuración agraria, la urbanización y el VIH/SIDA, factores todos que han intensificado la individualización de los derechos a la tierra en muchos países, atenuando las obligaciones y responsabilidades tradicionales, como se describe en el Recuadro 2.4 (Kapur, 2011; Harrington y Choprab, 2010). Será por lo tanto necesario recurrir a estrategias y mecanismos específicos para apoyar los derechos de herencia de la tierra de las viudas, incluido el asesoramiento práctico, el examen de la legislación y el registro de las tierras, como lo indican los ejemplos que se ofrecen en el Recuadro 2.5.

En *Kenya*, el Programa para el avance de las viudas jóvenes llevó a cabo, con financiación de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, una investigación de acción para brindar asistencia a las viudas jóvenes que viven en Nairobi y que habían contraído matrimonio en la provincia de Nyanza. El proyecto ayuda a las viudas a evitar ser despojadas de su propiedad y a reclamar la restitución de los derechos que habían perdido tras enviudar. La Ley keniana sobre las sucesiones de 1981 estipula que las mujeres pueden heredar la propiedad en su calidad de familiar a cargo del marido difunto. Sin embargo, las viudas jóvenes con frecuencia son víctimas del acaparamiento de tierras porque no tienen hijos adultos que puedan defenderlas y su posición dentro de la comunidad y las familias de origen de su marido está menos consolidada. En la cultura Luo, el testamento escrito es visto como un mal presagio que apunta a la muerte; por consiguiente, la prevalencia del VIH/SIDA desalienta a los maridos a expresar su última voluntad en un acto escrito que hubiera protegido los derechos de sus futuras viudas. Las barreras culturales también dificultan a las viudas afirmar la validez de sus derechos sucesorios. Algunos jefes de aldea se muestran cautelosos y evitan ser objeto de acusaciones de haber mantenido relaciones inconvenientes con las viudas jóvenes si han prestado a estas su ayuda para hacer valer sus derechos de herencia. En conjunto, el proyecto ha sido exitoso porque ha conseguido empoderar a las viudas jóvenes, proporcionándoles un más fácil acceso a la justicia y a la información para llevar adelante sus reclamaciones.

En *Ghana*, la ley también contempla la igualdad de los cónyuges en cuanto a la tenencia de la propiedad de los bienes en el matrimonio civil. Cuando la tierra ha sido registrada a nombre de ambos cónyuges puede resultar más difícil a la familia del marido fallecido expulsar a la viuda de su tierra o del hogar matrimonial: ella ya es dueña del 50 por ciento de la propiedad, y por ley hereda una porción del 50 por ciento de la de su difunto marido, lo que le facilita la compra de la parte que le correspondería a la familia política. En los últimos años, los hombres han optado por la titulación conjunta para garantizar a sus esposas este tipo de seguridad de la tenencia.

Los arrendatarios y sus familias también albergan preocupaciones acerca de la herencia de la tierra y las sucesiones. En algunos países enteras familias pueden ser desalojadas de las tierras que utilizan u ocupan cuando el arrendatario oficial fallece. Con frecuencia, solo el nombre del cabeza de familia varón figura en el contrato del arrendamiento. Los miembros supervivientes de la familia corren el riesgo de ser expulsados, a menos que los derechos de arrendamiento estén protegidos por ley o por herencia (FAO, 2002).

- ✓ Asegurarse de que en la política y el marco legal estén reconocidos explícitamente los derechos de sucesión de las viudas (y los viudos), y de que con este fin se hayan establecido mecanismos eficaces de cumplimiento y vigilancia.
- ✓ Asegurarse de que en los sectores de tierras, de la familia y de la justicia el personal técnico esté en conocimiento de la forma en que las leyes de tierras intersectan las leyes sobre la familia.
- ✓ Organizar sesiones de sensibilización pública sobre las leyes vigentes, para que los individuos —y en especial las mujeres— se enteren de las leyes que las protegen.
- ✓ Capacitar a las autoridades tradicionales acerca de las leyes de sucesión estatutarias.
- ✓ Promover debates dentro de la comunidad acerca de las prácticas relativas al matrimonio y a las sucesiones; de los puntos de fricción que pueden surgir entre estas prácticas y la ley estatutaria, y de las posibles vías resolutorias para alinear ambas prácticas.
- ✓ En el caso en que la protección estatutaria resulte inadecuada o inaccesible, ayudar a las mujeres a valerse de la ley consuetudinaria para negociar sus derechos a la tierra, por ejemplo justificando el derecho de las viudas a la seguridad de la tenencia en virtud de la dote que fue pagada por sus familias.
- ✓ Desarrollar las capacidades de los organismos que defienden los derechos de la mujer, y reconocer su poder como entidades que llevan a cabo acciones de sensibilización e intervenciones estratégicas en apoyo de las viudas.
- ✓ Respaldar las iniciativas de empoderamiento legal mediante un mejor acceso a la justicia, a los mecanismos de resolución de controversias y al asesoramiento jurídico, con la finalidad de que las viudas puedan hacer valer sus derechos.
- ✓ En los casos en que la protección jurídica se aplique tan solo al matrimonio civil, sensibilizar a los jóvenes acerca de las ventajas que derivan de un matrimonio legal, y asegurar que todos los hijos hayan nacido dentro del matrimonio.
- ✓ Fomentar la práctica del acto testamentario escrito, si la cultura local la contempla.
- ✓ Mencionar el nombre de ambos cónyuges como coarrendatarios en los contratos de arrendamiento, para que el arrendamiento siga siendo válido en el caso de que uno de los cónyuges falleciera.

**¡RECUERDE!** La gobernanza responsable de la tenencia —el gobierno de la tierra en beneficio de las mujeres y los hombres— requiere comprender la complejidad de los nexos que las leyes de tierras mantienen con las leyes sobre la familia, y actuar en apoyo de la equidad de género en las sucesiones.

#### RECUADRO 2.5: Buenas prácticas en el manejo de los problemas relacionados con las sucesiones

Fuentes: YWAP, 2011;  
Rebecca Sittie,  
comunicación personal.

#### LISTA DE COMPROBACIÓN 2.1 Medidas para apoyar la equidad de género en las sucesiones


Fuentes: WOLREC, 2011; YWAP, 2011;  
RWN, 2011; FAO, 2002.



La adquisición de tierras por expropiación puede resultar problemática en un contexto de pluralismo jurídico. Las cuestiones por dilucidar son: decidir quién debería recibir compensación por las tierras de propiedad conjunta; y resolver los conflictos que surgen entre hermanos o entre miembros de la misma generación para saber quién es dueño de las tierras. Es buena práctica que la legislación requiera identificar a las personas y entidades que sufren pérdidas debidas a la adquisición de tierras por expropiación, y crear mecanismos compensatorios que aseguren la decisión en común dentro de la familia del uso que se habrá de dar a la compensación recibida (FAO, 2008a: 33-34). Lo mismo vale, en particular en países en desarrollo, en el caso en que las tierras han sido compradas o arrendadas por agentes comerciales transnacionales.

Los acuerdos múltiples de tenencia y las numerosas instituciones que crea el pluralismo jurídico pueden ofrecer a los individuos vulnerables diversas opciones de seguridad para la protección de sus derechos a la tierra, y el amparo del derecho consuetudinario cuando el derecho oficial resulta ineficaz o inaccesible (Mackenzie, 1989; 1990; 1993). Aunque no sea esta una solución de largo plazo, conviene facilitar a todas las mujeres y hombres —y no solo a los individuos poderosos— la realización y el ejercicio de sus derechos a la tierra para que sus intereses encuentren plena satisfacción, cualquiera sea el sistema imperante —formal o consuetudinario—. Para ello es necesario concienciar al público, llevar a cabo campañas de sensibilización respecto al género dentro de las instituciones legales y consuetudinarias de gobernanza de la tierra, e implantar gradualmente unos mecanismos y procesos jurídicos cuyo funcionamiento debe ser participativo y transparente y estar sujeto a rendición de cuentas.

Por consiguiente, en lo que respecta a la equidad de género en la gobernanza de la tenencia, el pluralismo jurídico implica ir más allá de las políticas, leyes y problemas ligados a la participación para abordar la cuestión de la apreciación de que, en definitiva, son objeto las relaciones entre los sexos y las estructuras de poder. Esto supone una labor paciente y larga, además de las necesarias acciones de comunicación y sensibilización, tal y como se expone en el *Módulo 5*.

 LISTA DE  
COMPROBACIÓN 2.2:  
**Medidas para apoyar  
la equidad de género  
en el ámbito del  
pluralismo jurídico**

Fuentes: WOLREC, 2011; Nakayi, 2010.

- |   |  |
|---|--|
| ✓ | Trabajar de modo constructivo con las instituciones consuetudinarias y religiosas y con sus dirigentes, y solicitar la participación de toda la comunidad en los procesos y la puesta en práctica de los resultados de las decisiones relativas al derecho consuetudinario y a la tenencia de la tierra.   |
| ✓ | Concienciar a las personas acerca de los cambios que es posible introducir desde una perspectiva consuetudinaria. Brindar apoyo a los grupos femeninos de autoayuda, puesto que juegan un papel fundamental en el proceso de cambio cultural.  |
| ✓ | Asegurar que el reconocimiento de la ley consuetudinaria, paralelamente a la ley oficial, no conduzca a la manipulación de la primera y a consiguientes efectos perjudiciales para las personas vulnerables.   |
| ✓ | Poner en marcha programas de capacitación bidireccionales para que los jefes tradicionales o religiosos impartan a los jueces formación en materia de derecho consuetudinario y religioso, y los jueces proporcionen a los jefes capacitación en materia de derecho estatutario. Será así posible lanzar puentes entre diferentes sistemas jurídicos, intensificar las interacciones y en general conseguir resultados más justos. |
| ✓ | Averiguar a qué órganos se dirigen mujeres y hombres para obtener asesoramiento jurídico. Dar apoyo a los mecanismos y procesos de amparo legal y habilitar a las personas para que puedan beneficiarse de las ventajas que brinda el pluralismo jurídico.   |

**¡RECUERDE!** La ley escrita es la mejor protección contra la posible injusticia de género que encierran las prácticas consuetudinarias o religiosas. Sin embargo, entre la ley y su ejecución suele haber lagunas importantes, y las malas prácticas siguen estando sin control.

## Redacción de las leyes, reglamentaciones y procedimientos

Las buenas leyes quedan con frecuencia sin aplicación debido a la carencia de una legislación secundaria y de reglamentaciones y procedimientos para su ejecución. Es por consiguiente indispensable mejorar las disposiciones, normas y procedimientos destinados a una aplicación equitativa en cuanto al género de la ley agraria (FAO, 2008a: 12). El Cuadro 2.1 describe algunos de los instrumentos jurídicos que es preciso elaborar y poner en funciones para dar a la estrategia de gobernanza de la tenencia de la tierra atributos de equidad de al género.

INSTRUMENTO JURÍDICO	DEFINICIÓN
Convenios internacionales	Son los tratados, convenios u otros instrumentos jurídicamente vinculantes que imponen obligaciones legales a los países que los han ratificado.
La Constitución	Es el documento jurídico que establece los principios básicos según los cuales se lleva a cabo el gobierno de un país. Existen muchas constituciones escritas, pero hay constituciones no escritas y que han sido configuradas por obra de precedentes y de la jurisprudencia.
Legislación primaria	Es el cuerpo legislativo que contiene las leyes que han sido promulgadas por el Parlamento (el poder legislativo del Estado). A menos que su texto sea muy detallado, la legislación primaria deberá ser apoyada por una legislación secundaria.
Legislación secundaria	Es el cuerpo legislativo que recoge la reglamentación, ordenanzas y decretos subsidiarios necesarios para exteriorizar de modo pormenorizado el contenido de las leyes primarias y asegurar su aplicación objetiva y justa.
Reglas y procedimientos	Son los documentos que ofrecen a funcionarios y administradores orientaciones acerca de la forma en que las leyes deberían ser aplicadas.

CUADRO 2.1:  
Los instrumentos jurídicos

La legislación primaria debe ajustarse a la Constitución; y la legislación secundaria, reglas y procedimientos deben conformarse tanto con las leyes primarias como con la Constitución. Si la Constitución incluye disposiciones relativas a la protección de los derechos fundamentales y defiende principios tales como la equidad de género, entonces estos principios deberán ser cumplidos tanto por el poder legislativo —que dicta las leyes primarias— como por los órganos encargados de la promulgación de las leyes subsidiarias.

Así como el proceso de formulación de las políticas de tierras difiere del contenido de las políticas de tierras resultantes, así también el proceso de redacción de las leyes es diferente del contenido de las leyes, reglamentaciones y procedimientos que dimanen de él. Un proceso de redacción de leyes equitativo en cuanto al género no necesariamente desemboca en una legislación igualitaria; sin embargo, cuando la elaboración de los textos de ley ha sido llevada a cabo de forma participativa y recta en lo tocante al género, es más probable que las leyes de tierras y las leyes subsidiarias respondan a las variadas necesidades de mujeres y hombres de diferentes grupos sociales; y que, en consecuencia, la política y las leyes de tierras generales se apliquen a ambos sexos con equidad.

El Recuadro 2.6 describe las medidas que es necesario tomar para garantizar que el proceso de redacción de las leyes se lleve a cabo en condiciones de participación, consulta e inclusión de ambos sexos.



RECUADRO 2.6  
**Consulta, participación y equidad de género en la elaboración de las leyes**

Fuentes: FAO, 2002b, 31-32; Gobierno de Samoa, 2008.

En *Mozambique*, el proceso de elaboración de la Ley de tierras de 1997 y sus regulaciones complementarias sentó un importante precedente para la participación de la sociedad civil, el gobierno y otras partes en la formulación de la política y la renovación de la legislación nacional, y es citado en todos los círculos como ejemplo de buena práctica en materia de reforma agraria. La Conferencia Nacional Agraria de 1996, que antecedió a la presentación de la Ley de tierras a la Asamblea Nacional, fue un acto al que concurren más de 200 personas procedentes de un extenso espectro de sectores, incluidas ONG nacionales y locales, las pequeñas organizaciones campesinas y de mujeres de diferentes zonas del país, el sector privado y profesionales y expertos independientes del sector de las tierras. El anteproyecto de la ley fue debatido punto por punto durante los tres días reservados a la conferencia y recibió un amplio apoyo.

En *Samoa*, el Manual de técnica legislativa de 2008 describe las etapas que deben seguir ministerios y otras entidades de gobierno antes de emprender la reforma jurídica y la redacción de las leyes, incluida la reglamentación y procedimientos destinados a la aplicación de la legislación existente. Por ejemplo, el ministerio instructor debe celebrar consultas con las partes interesadas tan pronto haya concluido el proceso de redacción de la ley o de la reglamentación, y los comentarios formulados por las partes deben incorporarse en los borradores siguientes. Luego, se celebran consultas con diversos grupos con el propósito de recabar opiniones de una muestra representativa de la comunidad —mujeres, hombres, jóvenes y ancianos—, y todos los resultados de las consultas se consignan en un escrito. El manual prescribe también que en los textos jurídicos se ha de utilizar una terminología neutra en cuanto al género. En 2007, año en que se refundieron las leyes samoanas, los términos masculinos que estas contenían se reemplazaron con vocablos neutros.

Todos los programas de la reforma agraria, incluidos los financiados por donantes, deberían apoyar la elaboración de leyes, reglamentaciones y procedimientos subsidiarios, tales como los manuales técnicos para el registro de la tierra. Estos instrumentos anejos son decisivos para el funcionamiento de las leyes; y por consiguiente, la labor de diseño y diseminación de las normas y procedimientos y manuales que promueven un enfoque paritario en la concepción y aplicación de las leyes es clave para alcanzar la equidad de género en la gobernanza de la tenencia (FAO, 2011a: 13).

Además, las instituciones que intervienen en la gobernanza de la tenencia deben asegurar la adecuada redacción y aplicación de la reglamentación. Por ejemplo, la documentación y los procedimientos para la tramitación del registro catastral de las tierras deben ser accesibles tanto a mujeres como a hombres, y para ello puede ser necesario revisar la reglamentación para que ambos géneros dispongan de iguales oportunidades para el registro de sus tierras (Banco Mundial/FAO/FIDA, 2009a: 145). La reglamentación debería también reforzar la gobernanza de la tenencia en un sentido más amplio: por ejemplo, exigiendo la titulación conjunta de las tierras que fueron adquiridas en común por las parejas casadas, y la redacción de un documento que atestigüe el consentimiento de ambos cónyuges para el registro de las transacciones relativas a la propiedad matrimonial (Banco Mundial/FAO/FIDA, 2009a: 145-146).

La reglamentación relacionada con el arrendamiento agrícola también debería tomar en cuenta la equidad de género. Los contratos de arrendamiento representan la única o la principal vía de acceso a la tierra para muchas familias agrícolas en todo el mundo y constituyen por lo tanto una parte importante de la tenencia agraria. Entre las buenas prácticas que respaldan la equidad de género en los contratos de arrendamiento cabe mencionar las siguientes (FAO, 2002a, 2004):

- permitir que tanto las mujeres como los hombres figuren como titulares de los contratos de arrendamiento; permitir a los miembros de la familia arrendar tierras independientemente del cabeza de familia; e incluir en los contratos formales de arrendamiento los nombres de todos los miembros de la familia que utilizan u ocupan la tierra, junto con el nombre del titular del arrendamiento —el recurso a arrendamientos modelo puede ser particularmente útil en este caso;
- asegurar que el propietario rural cuyo nombre figure en el contrato de arrendamiento tenga la capacidad legal de arrendar la tierra —por ejemplo, el propietario puede tener obligaciones jurídicas consuetudinarias que lo obligan a obtener el consentimiento de los demás miembros de la familia antes de poder arrendar la tierra;
- a la muerte del arrendatario, permitir a la esposa y a la familia supervivientes permanecer en la tierra hasta el vencimiento del contrato de arrendamiento o hasta que puedan estipularse

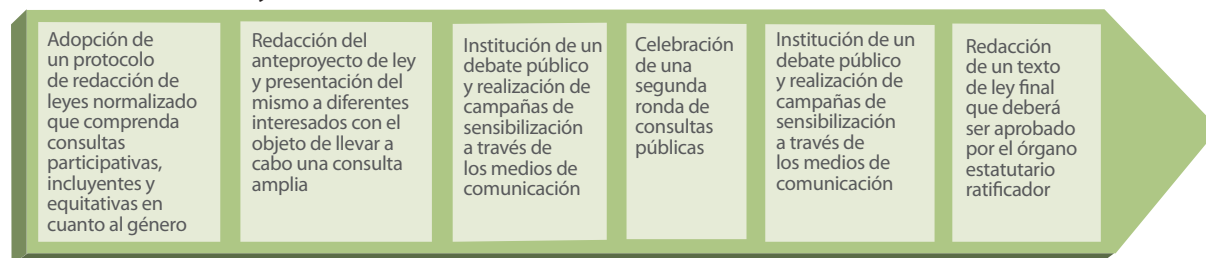
condiciones de arrendamiento más duraderas, manteniéndose válidos la totalidad de los derechos de que gozaba el titular original del contrato.

Todas las leyes agrarias deben complementarse con estrategias y directrices que posibiliten que las disposiciones relativas a las cuestiones de sensibilidad y equidad de género puedan aplicarse de modo efectivo y responsable (FAO, 2011a, 13). Especialmente útiles en este campo son las directrices —tales como las que fueron dictadas en Samoa (Recuadro 2.6)— que establecen las pautas que es preciso seguir para la redacción de las leyes. Resulta más sencillo proteger los derechos de ambos sexos cuando las leyes se han elaborado de acuerdo con procedimientos normalizados y los elementos auxiliares, como formularios y protocolos de apelación, han sido diseñados correctamente.

La realización de ensayos piloto de las normas o de las leyes permite conocer si los procedimientos prescritos han funcionado o no correctamente en el terreno (Rachael Knight, comunicación personal). Es un método que puede resultar particularmente útil en el caso de una legislación que ha sido elaborada sin atender mayormente a las instituciones o a los procesos de aplicación jurídica. Tras la realización de los ensayos, es conveniente recoger información para tener indicaciones acerca de la mayor o menor eficacia que han tenido las nuevas leyes o la reglamentación, y de las orientaciones que cabe dar a eventuales enmiendas o a las redacciones de mejora. Las pruebas normativas o legislativas pueden ser muy útiles para determinar los aspectos relativos a la equidad de género contenidos en los manuales operacionales y de procedimiento y para afinar las leyes ya en aplicación.

También es importante instituir un órgano superior encargado de la comprobación de la equidad de género en la aplicación de las leyes y regulaciones agrarias. Por ejemplo, en Rwanda, la Oficina de Control de los Asuntos de Género vigila si se ha dado cumplimiento a los indicadores de su programa sobre la igualdad de género. Es probable que las oficinas de este tipo tengan un desempeño más efectivo como centinelas del cumplimiento cuando fijan cuotas femeninas para las instituciones de gobernanza o para las reuniones de comités, etc. que cuando controlan el funcionamiento de los mecanismos de apelación, ya que en estos últimos intervienen tribunales de justicia o tribunales de tierras especiales, los cuales suelen actuar —con éxito incierto— solo en respuesta a los casos que les son planteados, proceden con lentitud e imponen costes elevados al recurrente (McAuslan, 2010: 126).

### Elaboración de la Ley



### Elaboración de la reglamentación y el procedimiento para su aplicación

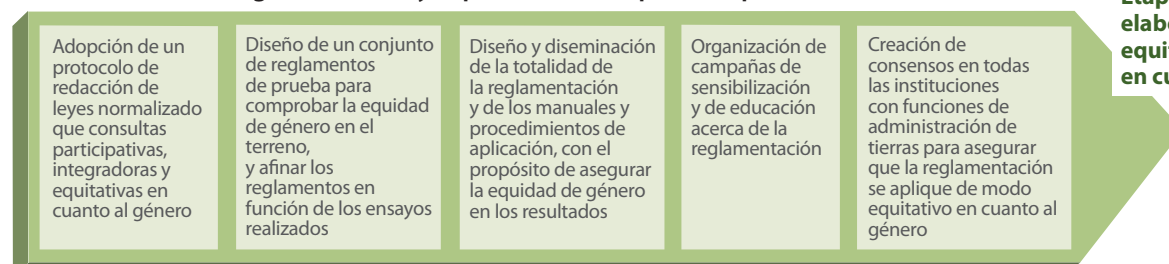


FIGURA 2.1:  
**Etapas de la elaboración de leyes equitativas en cuanto al género**

Entre 2009 y 2011, la Organización Internacional de Derecho del Desarrollo llevó a cabo un proyecto piloto sobre la titulación comunitaria de las tierras en *Liberia, Mozambique y Uganda*. Los trabajos del proyecto se desarrollaron en colaboración con socios nacionales y locales de la sociedad civil en cada uno de los tres países, y tuvieron como objetivo buscar cómo respaldar los esfuerzos de la comunidad para documentar solicitudes de reconocimiento de derechos y para desarrollar y experimentar estrategias piloto destinadas a facilitar la equidad de género y evitar la injusticia y la discriminación.

Un elemento importante del proyecto fue la puesta en marcha de un proceso participativo para la formulación de las reglas para la administración de tierras comunales (estatutos y constituciones comunitarias). Con esta finalidad se celebraron reuniones en cada una de las principales etapas de las que constó la redacción de los estatutos, a saber: sesiones de reflexión creativa y de registro de las reglas existentes; eliminación o modificación de las reglas que ya no satisfacían las necesidades de la comunidad y su sustitución por otras que se ajustasen a ellas; comprobación de la conformidad y el cumplimiento de las reglas respecto de la Constitución nacional o de las leyes internacionales; y, tras un examen final, preparación de un borrador definitivo que, una vez aprobado, se convirtió en el estatuto o en la constitución de la comunidad.

Desde un comienzo, los equipos que coordinaron el proyecto hicieron hincapié en la necesidad de que todos los miembros de la comunidad participasen en el proceso, y en que representantes de los hogares de ambos sexos asistiesen a la reunión final para endosar los estatutos.

Las operaciones de preparación local de las leyes permitieron a las comunidades reflexionar sobre las reglas de gobernanza de la tenencia que estaban en vigor y debatir sus motivaciones, incluidas las reglas tradicionales que discriminan a la mujer y que las mujeres cuestionaban en las reuniones. Las mujeres comprendieron así que podían reclamar mayores derechos a la tierra dentro de sus comunidades; y las comunidades fueron estimuladas a reforzar los derechos a la tierra de los grupos vulnerables y a agilizar los mecanismos internos de salvaguarda de los derechos existentes. El proyecto también hizo posible armonizar las reglas locales con la ley estatutaria, y esto a su vez llevó a sensibilizar a la comunidad —y a las mujeres— acerca de la legislación nacional y los derechos humanos. Gracias a la presencia activa de las mujeres en las reuniones y debates comenzó a cambiar la apreciación de la comunidad sobre el lugar que ellas ocupan en la gobernanza de la tenencia; y la participación paritaria femenina en el proceso de redacción de las leyes influyó en el contenido de la reglamentación comunitaria.

### RECUADRO 2.7: Lecciones sacadas del proceso de elaboración local de las leyes

Fuente: Knight, 2011.

Las constituciones y estatutos comunitarios deberían redactarse en la localidad para que la participación de todas las mujeres y hombres en los asuntos comunitarios pueda llevarse a cabo con equidad. La producción local de los textos jurídicos facilita además a los individuos la comprensión de la ley estatutaria. El proceso de elaboración legislativa en la localidad abre espacios para que las mujeres formulen interrogaciones acerca de las normas que las ponen en situación de desventaja o las discriminan, y para la defensa de su derecho a una tenencia segura y la protección de la función de la mujer en la gobernanza de la tierra a nivel local (Knight, 2011). El Recuadro 2.7 describe cómo se consiguió la equidad de género en la titulación de las tierras en Liberia, Mozambique y Uganda.

### LISTA DE COMPROBACIÓN 2.3: Respaldo a la elaboración de leyes equitativas en cuanto al género

Fuente: McAuslan, 2010.

- ✓ Garantizar la coherencia de la legislación y la reglamentación agrarias con el marco constitucional general del país y con las leyes internacionales sobre los derechos humanos; y velar por la incorporación de las disposiciones relativas a la equidad de género en el marco constitucional.
- ✓ Establecer procesos de redacción de leyes en condiciones de equidad de género mediante la consulta y la participación; y asegurar la intervención de las agrupaciones femeninas y la efectiva valoración de la contribución de las mujeres al proceso de redacción de las leyes.
- ✓ Celebrar consultas con mujeres y con hombres separadamente, y también consultas mixtas, para que puedan aflorar distintos puntos de vista y necesidades. Las mujeres y hombres de todos los grupos sociales deberían estar representados en las consultas, y los factores que limitan la participación deben ser tenidos en cuenta.
- ✓ Fijar cuotas de género para los comités de redacción de las leyes con el fin de que las mujeres tengan una mayor participación en ellos.
- ✓ Adoptar medidas que aseguren que las leyes y la reglamentación no puedan ser aprobadas en ausencia de consultas con las mujeres.
- ✓ Elaborar manuales técnicos para la administración y gestión de la tierra que describan cómo se ha de aplicar la ley en beneficio de una gobernanza de la tenencia equitativa en cuanto al género. Llevar a cabo ensayos para comprobar el funcionamiento de la reglamentación e introducir las enmiendas rectificadoras necesarias.
- ✓ Al establecer las cuotas femeninas para los comités y comisiones locales de tierras, no dar por supuesto que, en especial en las zonas rurales, las mujeres desearán o estarán siempre disponibles para formar parte de dichos órganos; y apoyar la participación de las mujeres programando las reuniones a las horas más convenientes para ellas.

**¡RECUERDE!** Las estrategias y procesos relativos a la aplicación de la legislación agraria con participación de ambos sexos son elementos esenciales de una gobernanza agraria responsable y equitativa en cuanto al género. Cuando los métodos y el contenido de las leyes y la reglamentación se elaboran de acuerdo con los requisitos de equidad de género, esta condición se cumplirá desde el principio.

## La gobernanza de la tenencia de la tierra equitativa en cuanto al género y el ejercicio de los derechos a la tierra

Para establecer un fundamento legal sólido en el que asentar la gobernanza de la tenencia de la tierra equitativa en cuanto al género, es necesario atender a los diferentes elementos que supone la habilitación de mujeres y hombres para la realización y el ejercicio de sus derechos a la tierra. Estos elementos comprenden, según las definiciones que se dan en el Cuadro 2.2, el acceso a la justicia, los mecanismos de solución de controversias y el asesoramiento jurídico, y el conocimiento de las disposiciones jurídicas básicas. Los primeros tres se estudian en las secciones restantes de este módulo, mientras que el cuarto elemento se examina, junto con los temas estrechamente asociados de la comunicación y la sensibilización, en el *Módulo 5*.

ELEMENTO	DEFINICIÓN
Acceso a la justicia	La capacidad de iniciar un procedimiento de reclamación de tierras ante las instancias jurídicas o judiciales pertinentes, y de recurrir a los mecanismos consuetudinarios o estatutarios de solución de controversias. Con arreglo a la legislación internacional sobre los derechos humanos, el acceso a la justicia también incluye el derecho de todo individuo a recibir una reparación efectiva en el caso en que se haya probado que sus derechos han sufrido violación.
Mecanismos de solución de controversias	Los procesos e instituciones estatutarias o consuetudinarias a que se recurre dentro del sistema judicial general para resolver las disputas sobre la tierra.
Asesoramiento jurídico	Los apoyos prácticos necesarios para la presentación de las causas individuales de reclamación de tierras: información sobre los procedimientos, asistencia financiera para sufragar los costos conexos (ayuda letrada), y apoyo de especialistas paralegales o abogados (asistencia letrada).
Conocimiento de las disposiciones jurídicas básicas	El conocimiento de la ley y sus modalidades de aplicación y cumplimiento, y el entendimiento de la relación entre el texto de la ley y el ejercicio jurídico en la práctica.

**CUADRO 2.2:**  
**Elementos que definen el ejercicio de los derechos a la tierra**

### Acceso a la justicia


El acceso a la justicia de los diferentes grupos de personas varía según el contexto del país. Por ejemplo, las necesidades en materia de apoyo jurídico de las mujeres de zonas rurales serán diferentes de las de las mujeres de zonas urbanas, así como también lo serán las de las mujeres y hombres instruidos respecto de las de mujeres y hombres analfabetos, y las de las mujeres que dependen de la ley consuetudinaria para la validación de sus derechos a la tierra de las de mujeres que han registrado sus tierras formalmente y en su propio nombre (Nakayi, 2010). Por consiguiente, un enfoque específico del acceso a la justicia que garantice a todos los grupos, independientemente del género, un tratamiento justo en los asuntos de tierras debería ser inherente a una gobernanza de la tenencia de la tierra responsable y equitativa en cuanto al género.

Sin embargo, en muchos países el acceso de las mujeres a la justicia de tierras se ve limitado por obstáculos de orden cultural, social e institucional. Estos obstáculos pueden deberse a las elevadas costas judiciales y honorarios de abogados, al desconocimiento de los derechos de tierras y el funcionamiento del sistema formal de justicia, a la distancia física, a barreras lingüísticas, a la subrepresentación de la mujer en el poder judicial, a la falta de confianza de la mujer para actuar de manera independiente en los procedimientos jurídicos, y al temor al ostracismo y represalias a que las normas sociales y culturales exponen a mujeres que han presentado reclamaciones de tierras. Esto hace que se les niegue más frecuentemente que a los hombres el acceso a la justicia, o que sea más probable que el amparo judicial les sea denegado por completo (ONU-Mujeres, 2011; FAO, 2007b; GROOTS Kenya, 2011).

En un contexto de pluralismo jurídico, en particular en zonas rurales de países en desarrollo donde las instituciones de justicia agraria del Estado pueden faltar o no ser accesibles, la ley consuetudinaria es a menudo el único canal para dirimir las controversias sobre la tierra y obligar al cumplimiento de la reglamentación comunitaria (Knight, 2011: 148). Para las mujeres puede resultar más fácil acudir a las autoridades consuetudinarias que a las instituciones jurídicas oficiales, si las primeras funcionan en la localidad y están más cerca del hogar. No obstante, la ley y las autoridades consuetudinarias pueden no proteger los derechos de las mujeres tan bien como lo haría la justicia oficial, a causa del imperio de prejuicios sexistas y de la dominancia masculina.

ONU-Mujeres define la cadena de justicia como «la serie de los pasos que es necesario seguir para acceder a la justicia» (ONU-Mujeres, 2011:48). Una cadena de justicia configurada de manera responsable en cuanto al género exige (ONU-Mujeres, 2011:56-57 y 63):

- estipular mandatos y procedimientos claros que incluyan protocolos estandarizados, reglamentos para el cumplimiento de las leyes y mecanismos que garanticen la coordinación entre las distintas dependencias del sistema de justicia, con el objeto de asegurar que los servicios públicos respondan a las demandas de las mujeres. Es indispensable que los servicios cuenten con una financiación adecuada y continua y que existan medidas para controlar la aplicación efectiva de las medidas adoptadas;
- disponer de servicios integrados y especializados que ayuden a las mujeres a superar las barreras institucionales y sociales que les impiden acceder a la justicia en materia de tierras. Un enfoque prometedor es el de fusionar los servicios para reducir los trámites, por ejemplo en unas oficinas con ventanilla única. Puede resultar útil destacar a mujeres a las recepciones de los servicios públicos, ya que allí pueden ser más fácilmente accesibles por clientes de su mismo sexo, tal y como se estudia en el *Módulo 4*;
- apoyar la participación de las mujeres en el sector de la justicia, para reforzar una representación de género equilibrada en todos los aspectos de la gobernanza y para promover una mayor confianza en el sistema de justicia en su conjunto;
- formar a los jueces y sensibilizarlos acerca de las barreras a que deben hacer frente las mujeres para acceder a la justicia agraria, con el propósito de que las actitudes cambien. Es posible aplicar soluciones simples pero eficaces, como la exoneración de los gastos judiciales, la gratuidad de los formularios, o la tramitación prioritaria de los casos delicados.

 LISTA DE  
COMPROBACIÓN 2.4:  
**El acceso a la  
justicia agraria en  
condiciones de  
mayor equidad de  
género**

Fuentes: Nakayi, 2010;  
ONU-Mujeres, 2011.

- 
- ✓ Proporcionar información y capacitación especializadas a mujeres y a hombres sobre el acceso a la justicia en materia de tierras.
- 
- ✓ Abordar las causas subyacentes de orden social e institucional que dificultan o impiden el acceso a la justicia, tales como la opresión cultural, la pobreza, el analfabetismo y la distancia física.
- 
- ✓ Apoyar la representación y participación en número creciente de las mujeres en las instituciones de administración y gestión de tierras, y en especial en los mecanismos para la solución de disputas sobre la tierra.
- 
- Reconocer la función que desempeñan la ley y las autoridades consuetudinarias en los procesos de solución de disputas sobre la tierra. Apoyar a las autoridades consuetudinarias en sus esfuerzos para dar mayor equidad de género a sus actuaciones, y entender las causas que explican la existencia de prácticas consuetudinarias y las formas en que dichas prácticas podrían afianzar la equidad de género en la gobernanza de la tenencia de la tierra.
- 
- ✓ Estimular los procesos de transformación de la ley consuetudinaria de manera tal que esta ley también satisfaga los intereses de los hombres que ostentan el poder, a fin de que no cedan a la tentación de abusar de su poder creando nuevas barreras para acceder a la justicia agraria. En particular, en las relaciones de trabajo o en las actividades de promoción destinadas a los funcionarios de sexo masculino que trabajan en el sector de la justicia es recomendable adoptar una estrategia de diálogo y no de confrontación.

**¡RECUERDE!** Las barreras para el acceso a la justicia agraria afectan a todos los individuos vulnerables, si bien han sido las mujeres quienes más se han visto perjudicadas. La gobernanza de la tenencia de la tierra responsable y equitativa en cuanto al género exige que todas las mujeres y hombres, cualesquiera sea su casta, religión, etnia o edad, puedan acceder a la justicia y estén habilitados para realizar y ejercer sus derechos a la tierra.

## Solución de disputas sobre la tierra

El respaldo a una mayor representatividad y participación femeninas en los mecanismos formales y estatutarios de solución de disputas sobre la tierra es un método de reconocida valía para mejorar la posición de las mujeres en los procedimientos de conciliación y solución de disputas sobre la tierra (Banco Mundial/FAO/FIDA, 2009a: 24). Esto lo ilustra el Cuadro 2.8 con referencia a Rwanda, donde la participación femenina en los comités de solución de disputas ha aumentado, haciendo más posible alcanzar resultados equitativos en cuanto al género.

En el distrito de Bugesera, la Red de Mujeres de Rwanda llevó a cabo un estudio, financiado por la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, para evaluar las experiencias de las mujeres en lo relativo a la aplicación de las leyes que protegen los derechos a la tierra de la mujer. El estudio describe la importante función que desempeñan los *abunzi* (mediadores locales) en la protección de los derechos de las mujeres, sobre todo para terciar en disputas por herencias y en otros conflictos intrafamiliares, que, según el estudio, eran los tipos de conflicto que involucran a mujeres más frecuentes. La investigación determinó que la mayoría de las mujeres optaba por informar de sus diferencias a las autoridades, mientras que otras, en número menor, se dirigían directamente a los *abunzi*. Solo unas pocas llevaban sus disputas a los consejos familiares, que se consideraban menos fiables que las autoridades locales o los mediadores. Al menos un 30 por ciento de los miembros de las autoridades locales y de *abunzi* deben ser mujeres, lo que explica por qué las mujeres que mantienen causas agrarias abiertas de las cuales informar tienden más bien a depositar su confianza en estos agentes.

El estudio pone de relieve la importancia de los procedimientos e instituciones alternativas locales para la solución de disputas, en particular en países como Rwanda que han sufrido conflictos graves y cuyas instituciones consuetudinarias suelen no ser consideradas como entidades objetivas y dignas de confianza. Por su parte, los propios *abunzi* exigen:

- robustecer el estado de derecho y la formación en derecho agrario en beneficio de los comités de solución de disputas;
- llevar a cabo una sensibilización y concienciación más amplias de toda la población sobre las cuestiones de género y la legislación de tierras, e impartir cursillos de formación especiales sobre cuestiones de género a varones que aún conservan creencias y valores discriminatorios —un encuestado hizo notar que «en cuanto hombres, deberíamos también valorar a las mujeres como a nosotros mismos».

El gobierno y la sociedad civil —incluida la ONG Misión Internacional de Justicia—, en cooperación con el Ministerio de Justicia ruandés, han impartido programas de formación a los *abunzi*. En Zambia, Uganda y Kenya, además de en Rwanda, los abogados que trabajan para la Misión ofrecen asesoramiento jurídico práctico a las personas en general —y a viudas y huérfanos en especial— que han sufrido la usurpación ilegal de su propiedad y les ayudan a obtener una reparación jurídica; y ponen en marcha, en los cuatro países, acciones para sensibilizar a los jefes y miembros de los comités locales —tanto mujeres como hombres— para la solución de las disputas sobre los asuntos pertinentes.

En Kirguistán, entre 2003 y 2010, el programa de las Naciones Unidas «La tierra de las mujeres en las manos adecuadas» contribuyó a desarrollar el conocimiento y las capacidades de los principales agentes del sector de la justicia con vistas a la adopción de un enfoque basado en los derechos para el logro de la equidad de género y el empoderamiento de la mujer. Se prestó especial atención a reforzar los nexos asociativos entre las oficinas jurídicas y los expertos del Departamento del Catastro y Registro de la Propiedad Inmueble, para llegar a una resolución rápida de las disputas pendientes en las cortes de justicia, y restaurar los derechos legales de las mujeres a la posesión de una justa porción de las tierras y a ser dueñas de los títulos de propiedad correspondientes (Djusaeva, 2012).

Una de las razones de la particular dificultad que encuentran las mujeres a la hora de hacer valer sus reclamaciones de tierras es su escaso poder y autoridad para actuar públicamente. Las disputas de tierras que involucran reclamaciones de mujeres se suelen considerar asuntos privados familiares, que deben ser zanjados entre miembros de la familia. Las mujeres, en especial en zonas rurales, a menudo constatan que ni en el sistema formal ni en el consuetudinario sus derechos a la tierra son reconocidos (FAO, 2006).

### RECUADRO 2.8: Solución de disputas sobre la tierra en condiciones de equidad de género

Fuentes: RWN, 2011; Daley, Dore-Weeks y Umuhoza, 2010; Misión Internacional de Justicia, s.f.



**RECUADRO 2.9:**  
**Relaciones con las instituciones consuetudinarias para la solución de las disputas sobre la tierra**

Fuentes: Harrington y Choprab, 2010; 20; Carfield, 2011; ULA, 2010; Ahikire, 2010.

Los mecanismos alternativos de solución de conflictos están adquiriendo cada vez mayor popularidad. Las alternativas incluyen la posibilidad de que mediadores de la corte de justicia ayuden a las personas que han presentado una causa judicial a resolver sus diferencias sin que deban esperar a que el proceso judicial tenga lugar (Magezi, 2010).

En muchos países, la responsabilidad de la solución local de las disputas sobre la tierra sigue cayendo en autoridades e instituciones consuetudinarias. Los mecanismos de solución de diferencias consuetudinarios pueden ser más veloces y accesibles y tener mayor legitimidad social que los mecanismos estatutarios, pero con frecuencia están dominados por los hombres y sesgados en cuanto al género. La reforma de estos mecanismos para asegurar la equidad

podría mejorar su funcionamiento sin perder su ventaja comparativa (FAO, 2006).

El reto consiste en trabajar con las instituciones consuetudinarias para apoyar la equidad de género en la gobernanza de la tenencia, al tiempo que se aprovechan las oportunidades de llevar a cabo los procesos de descentralización agraria a fin de que los mecanismos estatutarios de solución de disputas sean más accesibles para mujeres y hombres del medio rural. El Recuadro 2.9 presenta algunos ejemplos de buenas prácticas de trabajo con las instituciones consuetudinarias para la solución de las disputas de tierras; el Módulo 3 estudia las cuestiones más amplias que se plantean al trabajar con estas instituciones.

Las disputas sobre la tierra pueden también resolverse en el ámbito de las instituciones judiciales del gobierno, tales como el Departamento Ugandés del Administrador General, el cual, en diversas situaciones se encarga del manejo y repartición de la propiedad de personas fallecidas, incluso en casos en que no hay testamento (Namutebi, 2010). Estas instituciones pueden desempeñar una función importante cuando las leyes de sucesión vigentes son discriminatorias pero una nueva legislación aún no ha sido dictada. El Departamento Ugandés del Administrador General se ha esforzado en asegurar la participación de las mujeres, especialmente las viudas, y ha obrado a favor de la equidad de género al defender, sin necesidad de pasar por la acción judicial, el reparto de la propiedad en beneficio de las mujeres (Namutebi, 2010; Ssonko; 2010).

En *Kenya*, en las comunidades de la provincia de Nyanza, las tierras pertenecientes a las viudas eran habitualmente sustraídas a estas por la familia política, y las viudas acababan sumidas en la miseria extrema al tiempo que los ancianos de la comunidad proclamaban orgullosamente que las normas culturales imperantes aseguraban la protección de las mujeres. Un programa patrocinado por la Comisión Nacional Keniana para los Derechos Humanos proporcionó a las viudas un espacio para referir a los ancianos los avatares de su expulsión de las tierras que habían sido de su propiedad. Los ancianos, atrapados entre la defensa de los derechos patrilineales sobre la tierra y la protección de las mujeres, tuvieron que crear un procedimiento innovador para resolver el dilema. En muchos casos comenzaron a escudar a las viudas, garantizándoles la percepción de un vitalicio sobre las tierras de sus difuntos maridos. Esta medida tenía sí como objeto la protección de las viudas, pero también buscaba asegurar que sus hijos pudiesen posteriormente recibir una porción de las tierras, tal como lo dicta la práctica de la herencia patrilineal.

En las regiones septentrional y oriental de *Uganda* desgarradas por la guerra, los desplazados internos han vuelto a sus hogares y han reformulado sus reclamaciones de tierras ancestrales. Esto ha dado origen a no pocos conflictos debido a la existencia de reclamaciones enfrentadas y a actos de invasión de tierras entre vecinos y familias cuyas demandas se han visto impulsadas por la escasez de tierras. En 2009, la Alianza Agraria de Uganda lanzó un proyecto piloto que buscaba facilitar el acceso a la justicia agraria por medio del empoderamiento de las autoridades tradicionales y la integración de la justicia consuetudinaria en la formal. En 2010, el estudio de evaluación llevado a cabo en el ámbito del proyecto indicó que cuando surgían disputas sobre la tierra, las mujeres y las personas comparativamente más pobres solían recurrir primeramente a los jefes tradicionales. En consecuencia, el proyecto procuró mejorar el sistema consuetudinario de justicia existente desarrollando las capacidades técnicas de las autoridades tradicionales para hacer frente a las violaciones de los derechos de tierras. Fue pues necesario capacitar tanto a las autoridades tradicionales como sensibilizar a las comunidades. Fueron creados centros jurídicos de asistencia agraria para capacitar a los auxiliares jurídicos, y se estableció un nuevo sistema de mediación en el que los auxiliares trabajan con los dirigentes políticos locales y las autoridades tradicionales para aplicar la justicia consuetudinaria y encontrar un entendimiento entre las partes litigantes, en lugar de recurrir a las cortes de justicia para cerrar un juego de suma cero.

En varias regiones de *Uganda* se tienen pruebas de que las mujeres recurren tanto a las cortes de justicia consuetudinarias como a los comités locales de justicia, aunque en su mayor parte ellas se remiten a los niveles jurídicos inferiores (el clan y los tribunales de grado 1 y 2); y que solo las que se lo pueden costear utilizan los servicios de los tribunales de grado 3 y los tribunales de magistrados o las consejerías agrarias de distrito. Los comités locales de justicia son entidades a las que se puede acceder sin dificultad ya que no exigen que el demandante sea representado por un abogado, hacen uso de un lenguaje familiar y aceptan como válidas diferentes formas de hechos probatorios. Sin embargo, a excepción de los tribunales de grado 3, estos comités no siempre son considerados imparciales porque pueden tener demasiados «vínculos de proximidad» con sus usuarios. No obstante, los comités locales de justicia, que utilizan para la emisión de sus fallos una combinación de elementos cognoscitivos, del derecho escrito y del derecho consuetudinario y normativo, tienen la capacidad de recrear y de documentar las normas y prácticas tradicionales positivas en apoyo de la equidad de género.

## Apoyo jurídico

Al desplegar esfuerzos para intensificar la equidad de género en el acceso a la justicia agraria se deberían considerar todos los mecanismos de solución de disputas y sistemas judiciales disponibles, y se debería facilitar el acceso de mujeres y hombres a los que más se ajusten a sus necesidades. Los apoyos deberían comenzar con intervenciones en la cúspide, para inducir a los gobiernos a proclamar medidas oportunas, incluida la ayuda legal y la asistencia jurídica práctica. En Tayikistán, las mujeres acceden gratuitamente a los servicios jurídicos gracias a la acción de grupos de distrito compuestos por el personal de los comités de mujeres y abogados contratados (Undeland, 2012). El Recuadro 2.10 describe otra posible práctica idónea que proviene de Samoa.

En algunos países, la asistencia letrada no abarca los casos relativos a la tierra, a las sucesiones o al derecho de familia. Además, no en todos los planes de asistencia letrada se tienen en cuenta los asuntos de género. Entre las excepciones, cabe citar a la India, donde la Ley sobre las autoridades prestatarias de servicios jurídicos de 1992 enumera específicamente entre sus beneficiarios a las mujeres; y Ghana, donde la Ley sobre los planes de ayuda letrada de 1997 se refiere no solo a los asuntos penales sino también a los asuntos civiles relacionados con los derechos de sucesión (FAO, 2007b).

Por lo que respecta a los proyectos de administración de tierras, resulta conveniente revisar los procedimientos de solución de disputas y de apoyo jurídico, con el fin de asegurar que ambos sexos puedan tener acceso a los servicios pertinentes y reciban un trato justo. Para ello podrá ser necesario tomar medidas especiales destinadas a facilitar el acceso de las mujeres al personal de los proyectos o a las oficinas de gobierno, por ejemplo llevando los mecanismos de solución de disputas agrarias al plano local, o proporcionando apoyo jurídico por conducto del proyecto, tal y como se ha hecho en el caso de Kirguistán, que se describe en el Recuadro 2.11.

### RECUADRO 2.10: El apoyo jurídico en beneficio de los propietarios rurales tradicionales

*Fuente:* Ponencia de Josephine Stowers-Fiu sobre «La creación de capacidades y la equidad de género en las instituciones de administración agraria en Samoa», presentada en el taller técnico de mayo de 2011

En Samoa, más del 80 por ciento de la tenencia de las tierras se rige por un régimen consuetudinario que incluye acuerdos de transmisión bilineal y de arrendamiento informal, y supone la existencia de iguales derechos para mujeres y hombres. Sin embargo, la propiedad y autoridad sobre la tierra competen en definitiva a la familia ampliada a través de un custodio o fideicomisario —el *matai*—, que es elegido por consenso familiar y supervisa y dirige el aprovechamiento de la tierra y los bienes de la familia, incluido el arrendamiento a terceros de las tierras consuetudinarias. Sus decisiones son a veces impugnadas por el tribunal de tierras y títulos agrarios. Pese a que los *matai* son generalmente de sexo masculino, también los hay algunos de sexo femenino.

La Ley de tierras consuetudinarias de 1965 estipula las condiciones que (a nombre de los propietarios rurales consuetudinarios) el Ministro de Recursos Naturales impone a los usuarios (los arrendatarios) para el arrendamiento formal de estas tierras. El ministerio gestiona el proceso de arrendamiento en nombre de los propietarios para evitar los conflictos de interés que solían surgir en el pasado cuando aquéllos dependían de los servicios de abogados de los arrendatarios para la preparación de la documentación. El ministerio también informa a los propietarios del proceso del arrendamiento, y les explica los términos y condiciones de los contratos para asegurar que reflejen los deseos de la totalidad de los propietarios (el clan familiar).

Aunque los derechos a la tierra son iguales para ambos sexos, muchas mujeres desconocen los suyos. A menos que el *matai* sea una persona de sexo femenino, las mujeres no suelen participar en las negociaciones y discusiones relacionadas con los acuerdos de arrendamiento. Si hubiera más funcionarias encargadas de asesorar a los propietarios consuetudinarios acerca de los acuerdos de arrendamiento, los beneficios que derivan de la asistencia jurídica proporcionada por el gobierno serían mayores ya que el arrendamiento sería un proceso más integrador, accesible y equitativo en cuanto al género.

El proyecto de Asistencia jurídica para los ciudadanos del medio rural en Kirguistán, ejecutado entre 2003 y 2006 con apoyo del Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Suiza y los Estados Unidos de América, ofreció servicios jurídicos y buscó enseñar a las personas del medio rural cómo aplicar la ley para resolver las disputas sobre la tierra. Mujeres y hombres solicitaron la asistencia del proyecto para dirimir litigios análogos en los que estaban implicadas autoridades aldeanas o locales que habían intentado desposeer al demandante de las tierras que le habían sido otorgadas durante las reformas agrarias nacionales para reasignarlas a otros hombres de la aldea. El proyecto no registró disputas de tierras por motivos de divorcio o de herencia, lo que indica que o bien este tipo de conflicto era poco común o que las mujeres eran renuentes a presentar querrela contra sus parientes ante los tribunales. Un caso de disputa entre miembros de una misma familia se refería a una mujer discapacitada a quien la casa familiar le había sido cedida en propiedad por su padre, junto con la documentación oficial correspondiente.

### RECUADRO 2.11: La asistencia jurídica en beneficio de las poblaciones rurales





Fuente: Banco Mundial/FAO/  
FIDA, 2009a: 150-151.

Sin embargo, el tío y los primos de la mujer, que se negaban a abandonar la vivienda, redactaron un documento alternativo que certificaba su propio derecho sobre el bien. Después de que las autoridades locales hubieron disuadido a la mujer de trasladar su causa a los tribunales, y tras no conseguir que las cortes locales tomaran en consideración su caso, la mujer acudió a los servicios de Asistencia Jurídica para los Ciudadanos del Medio Rural y finalmente llegó a un acuerdo con su clan familiar. De este modo, el proyecto asesoró a las mujeres que tenían causas pendientes por la posesión de la tierra, pero la experiencia del proyecto indica que el apoyo y la asistencia jurídica son de todas maneras indispensables para mejorar los aspectos relacionados con la equidad de género en la resolución de las controversias agrarias cuando el influjo de las normas culturales desanima a las interesadas a presentar querrela contra su parentela.

**RECUADRO 2.12:**  
**Las buenas prácticas en el apoyo legal**

Fuente: ILC, 2010c.

Las organizaciones de la sociedad civil juegan un papel de gran importancia en la provisión de apoyo jurídico en el ámbito de la gobernanza de la tenencia con equidad de género. Las entidades jurídicas pueden proporcionar asistencia práctica en casos individuales, y con frecuencia están facultadas y disponen del mandato para conocer contenciosos estratégicos o informar a las cortes de justicia de casos emblemáticos que constituirán jurisprudencia (ONU-Mujeres, 2011: 118; Banco Mundial/FAO/FIDA, 2009a: 151; FAO, 2006; Kapur, 2011).

Los casos emblemáticos pueden ser útiles para facilitar la aplicación de las disposiciones sobre equidad de género contenidas en las leyes de tierras y su reglamentación conexas, y asegurar la equidad de género en la gobernanza de la tenencia. Por ejemplo, cuando la ley consuetudinaria es la ley que se aplica mayormente, el peso de estos casos puede hacer que sus aspectos más discriminadores terminen siendo reformados, obviando así la necesidad de sustituir la ley por completo (FAO, 2006). Gracias al apoyo jurídico prestado por la sociedad civil, los tribunales se convierten por tanto en un vehículo del cumplimiento de la equidad de género.

La eficacia de las organizaciones de la sociedad civil suele ser máxima cuando trabajan en cooperación con los gobiernos, tal como se describe en el Recuadro 2.12 respecto a Pakistán; en ese país, el apoyo prestado por la sociedad civil fue determinante para intensificar la equidad de género en la gobernanza de la tenencia en el marco del Programa de distribución de tierras.

Un proyecto realizado en *Pakistán* y financiado por la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra en 2009 y 2010 instituyó, en cinco distritos de la provincia de Sindh, los comités de ayuda jurídica con sus subcomités de abogados. Los comités se encargaron de llevar los casos de mujeres que debían hacer frente a instancias de apelación por las tierras que les había asignado el Programa de distribución de tierras del Gobierno de Sindh. Los comités consiguieron que los antiguos propietarios desistieran de apelar contra el otorgamiento de títulos a favor de mujeres beneficiarias de las tierras.

Se formaron organizaciones de mujeres en los cinco distritos, y el proyecto capacitó a sus miembros en técnicas de gestión y les ofreció asistencia para hacer valer sus títulos legales de propiedad con arreglo al Programa de distribución de tierras. Los comités de ayuda jurídica, en colaboración con las mencionadas organizaciones, proporcionaron servicios jurídicos a 50 mujeres cuyas tierras recientemente concedidas se encontraban en litigio; la mitad de los casos fueron resueltos con éxito. Otros 36 casos fueron retirados por los antiguos propietarios rurales tras las acciones de defensa interpuestas por los comités de ayuda jurídica y las organizaciones femeninas.

El proyecto permitió aprender que la asistencia jurídica requiere un compromiso prolongado por parte de donantes y entidades financiadoras debido a que algunos casos manejados por los comités terminaban siendo presentados ante las instancias judiciales superiores; que las mujeres afectadas necesitarán recibir ayuda jurídica continuada, y que los comités y organizaciones deberán desarrollar sus propias capacidades para estar en condiciones de proporcionar sus servicios de apoyo en los niveles más altos de la justicia formal. El proyecto también dejó en claro que además de que los gobiernos tuviesen que rendir cuentas de la equidad de género en sus programas de tierras, era importante disponer de una estrategia para establecer contactos directos con los oficiales que trabajan en estos programas.

La sociedad civil y las organizaciones internacionales también pueden capacitar a los auxiliares jurídicos y habilitarlos para manejar las cuestiones de género en la comunidad, tal como lo ilustran los ejemplos descritos en el Recuadro 2.13 y sacados de la India, de Mozambique y de la Secretaría del Commonwealth. Los servicios de estos auxiliares son relativamente baratos porque se trata de profesionales menos cualificados que los abogados. Son agentes cuyos esfuerzos son también importantes para difundir en la comunidad conocimientos jurídicos básicos, tal como se indica con mayor detalle en el *Módulo 5*.

En *India*, en 2010, la Asociación Sudasiática para la Reconstrucción Rural, en colaboración con los oficiales superiores de gobierno encargados de las actividades forestales, el medio ambiente y los asuntos tribales, proporcionó capacitación parajurídica a las tribus que viven en los bosques en el estado de Andhra Pradesh. Fue celebrado un taller de capacitación de cuatro días de duración al que asistieron 63 personas pertenecientes a tribus (principalmente mujeres y jóvenes) que pudieron entrar en contacto directo con un ministro y con otros funcionarios superiores de gobierno. Era la primera vez que se establecía una interacción de este tipo, y gracias a ella se creó un ambiente de confianza que mejoró las condiciones del diálogo y permitió ampliar los conocimientos jurídicos y administrativos de los miembros de la tribu sobre los procedimientos para obtener títulos de tierras. La Asociación Sudasiática para la Reconstrucción Rural tradujo la Ley de sobre el derecho de tierras al telugu (el idioma local) y la publicó en 1 000 ejemplares, junto con una información práctica que instrúa acerca del procedimiento para la tramitación de las concesiones. Casi la mitad de los recién capacitados auxiliares jurídicos pudo completar sus propios formularios de solicitud y ayudó a otras 45 familias tribales a hacer otro tanto.

Con arreglo a su Proyecto sobre el género y los derechos de tierras, desarrollado durante tres años en *Mozambique* con el apoyo de Noruega, la FAO y el Centro de Formación Jurídica y Judicial —institución gubernativa de la Organización—, dieron comienzo a cursos de instrucción parajurídica y a acciones de apoyo en el terreno dedicados a la sociedad civil, al sector público y a los jefes de la comunidad sobre asuntos de género. Un programa más amplio sobre asuntos de tierras, destinado a jueces, abogados y agentes de policía, ya implantado desde el año 2000, había puesto de manifiesto que se hacía necesario diseminar informaciones acerca de las nuevas leyes de tierras en beneficio de los agentes locales del gobierno y de la sociedad civil para su trabajo directo con la población rural. Los cursos de capacitación parajurídica se iniciaron en 2005, y el proyecto produjo un módulo sobre cuestiones de género en 2010 buscando trabajar sobre las cuestiones de género tanto con mujeres como con hombres. Fueron impartidos cursos y seminarios de distrito sobre temas parajurídicos a jueces, fiscales y jefes de policía, y se puso en marcha un programa de apoyo técnico de campo y sesiones de formación en las comunidades. Además, el proyecto está llevando a cabo una labor de sensibilización sobre los derechos de tierras de las mujeres y la igualdad de género por medio de una campaña nacional de promoción. Los mensajes se difunden en los cuatro idiomas del país y también a través de otros soportes como camisetas, pancartas, calendarios, tebeos, videos, teatro callejero y libros de texto, y se incorporan a los materiales didácticos en los programas de formación del sector parajurídico y judicial.

Un manual producido por la *Secretaría del Commonwealth*, presentado en julio de 2011 en la reunión de los ministros de justicia en Australia, y difundido en asociación con ActionAid, tiene como objetivo «ofrecer una información práctica sustantiva a todos los agentes que atienden las reclamaciones de las mujeres sobre los recursos y los derechos de acuerdo con la legislación y las costumbres». El manual es una herramienta práctica destinada a jueces de primera instancia, administradores locales, jefes tradicionales, dirigentes de la comunidad y mujeres pertenecientes a las bases, y será especialmente útil como guía de capacitación y texto de referencia para los auxiliares jurídicos comunitarios. Ha sido publicado en varios idiomas y explica paso a paso el contenido de las leyes y su aplicación a la protección del derecho de acceso de las mujeres a la tierra.

El proyecto que se examinó en el Recuadro 2.7 también se valía del apoyo parajurídico para facilitar la titulación de las tierras comunitarias, y fue particularmente innovador al buscar la manera más eficaz de utilizar los diferentes tipos y grados del asesoramiento jurídico para garantizar la equidad de género en la gobernanza de la tenencia en las comunidades locales, como se describe con mayor detalle en el Recuadro 2.14.

En el ámbito del proyecto sobre la titulación de las tierras comunales en *Liberia, Mozambique y Uganda*, descrito en el Recuadro 2.7, se proporcionó a los grupos una asistencia jurídica en varios niveles durante el período en que tramitaban sus títulos de tierras de acuerdo con el proceso legal establecido por los gobiernos de sus respectivos países. Los progresos fueron monitorizados y los resultados se analizaron comparativamente para determinar las mejores formas en que organizaciones internacionales, gobiernos y ONG locales podían respaldar la legislación comunitaria sobre la titulación.

En cada uno de los países se pidió a 20 comunidades participar en el proyecto; y cada comunidad fue afiliada a uno de los cuatro grupos que estaban recibiendo apoyo jurídico en diferentes niveles, a saber:

- un cursillo mensual de educación y capacitación jurídica impartido por un equipo de campo compuesto por un abogado y un técnico activista de la comunidad: todos los miembros de la comunidad fueron invitados a tomar parte en estas sesiones, adoptándose medidas orientadas a asegurar la participación de las mujeres;

#### RECUADRO 2.13: La capacitación de auxiliares jurídicos de la comunidad en cuestiones de género

*Fuentes:* Ponencia de Catherine Gatundu sobre «Experiencias de la participación de la sociedad civil en los procesos de la política agraria en África», presentada en el taller técnico de mayo de 2011; de Marianna Bicchieri sobre «El género y el Proyecto para la tierra: Mozambique», presentada en la FAO, Roma, el 13 de mayo de 2010; ILC, 2010d; y Catherine Gatundu, comunicación personal.

#### RECUADRO 2.14: Lecciones sobre el apoyo jurídico



Fuentes: Ponencia de Rachael Knight sobre «La participación equitativa en cuanto al género en la gobernanza de la tenencia: la titulación de las tierras comunitarias en Liberia, Mozambique y Uganda», presentada en el taller técnico de 2011; Knight, 2011; Catherine Gatundu, comunicación personal.

- apoyo proporcionado por dos técnicos parajurídicos electos, miembros de la comunidad (una mujer y un hombre en Mozambique y Uganda, y a decisión de la comunidad en Liberia), más un cursillo mensual de educación y capacitación: los técnicos parajurídicos recibieron capacitación intensiva, especialmente sobre integración social de grupos vulnerables y métodos para armonizar los derechos consuetudinarios con la legislación nacional y los principios de derechos humanos;
- un cursillo mensual de educación jurídica y de apoyo técnico exhaustivo, impartido a lo largo del proceso de titulación de las tierras comunales por el abogado del proyecto y por el equipo de campo, incluida la asistencia para la solución de diferencias;
- grupos de control: durante una reunión fueron repartidos a las comunidades ejemplares de los textos de las leyes y reglamentación nacionales, una guía y otros materiales para el seguimiento del proceso de titulación de las tierras comunales.

En los tres países, las comunidades que habían recibido apoyo parajurídico y que habían asistido a los cursillos mensuales de educación y capacitación (segundo punto de la lista anterior) fueron las que obtuvieron los mejores resultados en el proceso completo de registración, superando a las que habían recibido el apoyo jurídico exhaustivo. Los auxiliares parajurídicos jugaron un papel fundamental al respaldar la participación de la comunidad en el proyecto. Estas conclusiones indican que la capacitación y la supervisión de los auxiliares parajurídicos electos de la comunidad puede ser un modo barato y eficaz de proporcionar asesoramiento durante el proceso de documentación agraria a un gran número de comunidades. La experiencia sacada del proyecto también apunta a que la tramitación de los títulos se apoya más eficazmente con el auxilio de paralegales comunitarios y la supervisión de un equipo jurídico-técnico.

Por último, es importante considerar las soluciones innovadoras, particularmente en el plano local. El Recuadro 2.15 describe el funcionamiento de los grupos reguladores, que actúan como mecanismo del apoyo jurídico en Kenia. Estos grupos pueden contribuir a aliviar la presión sobre el sistema de justicia formal y son un vehículo de asistencia jurídica para la solución de controversias entre las personas de la localidad. También pueden hacer las veces de entidad auxiliar superior para la gobernanza participativa a nivel de las bases.

**RECUADRO 2.15:**  
**Acción de los grupos de vigilancia en apoyo de los derechos a la tierra de las mujeres**

Fuente: GROOTS, Kenia, 2011.

GROOTS Kenia, una organización de la sociedad civil, asesoró a las bases comunitarias en el distrito de Gatundu para crear grupos de vigilancia del cumplimiento de los derechos a la tierra y la propiedad, con la misión de proteger a las viudas y huérfanos contra la pérdida de sus tierras y propiedades.

Los grupos de vigilancia se inspiran en la idea de que los miembros de la comunidad —mujeres y hombres— deberían colaborar para evitar las violaciones del derecho de propiedad dentro del núcleo social al que pertenecen. Cada grupo está compuesto por 15 a 20 personas de ambos sexos que prestan servicio voluntario tras ser elegidas por la colectividad mediante un proceso participativo. Este consiste en una evaluación de las necesidades de la comunidad; la movilización de los principales interesados —ancianos de la aldea, organizaciones de derechos humanos y autoridades provinciales—, que tiene lugar tras la difusión de los resultados de la evaluación y la explicación del efecto de las violaciones de los derechos agrarios; y el diálogo comunitario. Se alienta en especial la participación de las mujeres. Cuando el quebranto de los derechos perjudica a las personas vulnerables, los grupos investigan los hechos, alertan a otros miembros de la comunidad, e intervienen en calidad de mediadores para que el transgresor devuelva la propiedad a su legítimo dueño. Se utilizan varios métodos de mediación y se involucra a los dirigentes comunitarios, a los funcionarios del gobierno local, a los jefes y a los ancianos. Si es necesario, los grupos reguladores transmiten el caso a los tribunales y velan por la ejecución del fallo de la corte. Los grupos reguladores también reciben demandas que deben ser remitidas a una instancia judicial y que proceden de particulares o de instituciones tales como la policía, la magistratura, las autoridades provinciales, los registradores de tierras de distrito, los tribunales de tierras o la junta de fiscalización. Las comunidades formulan sugerencias y comentarios durante las evaluaciones y exámenes que celebran los grupos, y los grupos que mejor se desempeñan son estimulados para compartir sus experiencias y prácticas mediante intercambios colegiados o visitas a otras comunidades que enfrentan problemas similares.

Los miembros de los grupos de vigilancia del cumplimiento de los derechos en el distrito de Gatundu han recibido una formación parajurídica básica por intermedio de socios como GROOTS Kenia y otros organismos, y están capacitados para actuar como mediadores entre partes enfrentadas proporcionándoles consejos jurídicos elementales. También instruyen a las personas acerca de los canales que han de utilizar para dar un curso seguro a la tramitación de los documentos que salvaguardan sus derechos.

Los grupos de vigilancia de Gatundu han brindado apoyo a la administración provincial para llevar los casos que surgen a nivel de las bases y reducir la presión burocrática sobre el sistema oficial de justicia. Entre otras de sus actuaciones innovadoras cabe mencionar que están habilitados para hacer declaraciones durante la vista de los procesos de tierras ante la justicia formal. Gracias a sus informes mensuales a la administración provincial sobre el funcionamiento de las autoridades consuetudinarias, los grupos de vigilancia han demostrado ser un excelente vector de la gobernanza participativa, y capaz de apoyar una tenencia responsable y equitativa en cuanto al género. Sin embargo, estos grupos tropiezan con dificultades como la falta de reconocimiento, la escasez de recursos financieros, las presiones culturales, la carencia de sedes físicas (espacio para oficinas) y la corrupción.

- ✓ Determinar el tipo y el nivel de los apoyos jurídicos que necesitan las comunidades, incluido el método más idóneo para facilitar la protección de los derechos de tierras de las mujeres y grupos vulnerables en la tramitación de los títulos sobre la tierra.
- ✓ Capacitar a los auxiliares jurídicos comunitarios con el fin de habilitarlos para trabajar tanto con mujeres como con hombres, ya que estos últimos también deben secundar el proceso de cambio. Dotar a los auxiliares jurídicos de medios financieros y logísticos y de otras formas de apoyo para que puedan, en particular, prestar sus servicios a individuos vulnerables tales como viudas, huérfanos y minorías étnicas.
- ✓ Crear grupos de vigilancia del cumplimiento de los derechos y vincularlos a los centros de ayuda jurídica para que puedan trabajar mancomunadamente.
- ✓ Constituir tribunales locales móviles y oficinas de registro civil para facilitar a las personas la obtención de los documentos esenciales o presentar querellas ante la justicia oficial cuando las instituciones consuetudinarias locales no consigan resolver los casos de conflictos.
- ✓ Elaborar una base informatizada de casos judiciales y de jurisprudencia que pueda ser utilizada en defensa de la gobernanza equitativa en cuanto al género a nivel nacional, y realizar campañas de sensibilización para informar a auxiliares jurídicos y a grupos de vigilancia del cumplimiento de los derechos acerca de estos ejemplos.
- ✓ Fomentar la documentación de buenas prácticas y el aprendizaje recíproco.

**¡RECUERDE!** La eficacia en materia de apoyo jurídico se consigue adoptando un enfoque diversificado e innovador. Los gobiernos deberían poner a este respecto un ejemplo desde el nivel superior que es el suyo, pero las organizaciones de la sociedad civil también juegan un papel importante como entidades que saben llegar a las bases y que pueden apoyarlas.

### LISTA DE COMPROBACIÓN 2.5: Asegurar la equidad de género en el apoyo jurídico

Fuentes: WOLREC, 2011; YWAP, 2011; RWN, 2011; FAO, 2002a.

#### Nota

<sup>5</sup> Marianna Bicchieri, Patricia Costas, Nigel Edmead, Debbie Fletcher, Renée Giovarelli, Rachael Knight, Martha Osorio, Rebecca Sittie, Josephine Stowers-Fiu y Margret Vidar hicieron aportaciones sustantivas al contenido de este módulo durante el taller técnico celebrado en la Sede de la FAO en mayo de 2011, inclusive mediante sus intervenciones en los debates con dos grupos de trabajo sobre asuntos jurídicos.

## Resumen de los mensajes clave sobre los aspectos jurídicos



Es importante que la gobernanza de la tenencia de la tierra equitativa en cuanto al género descansa en un fundamento jurídico adecuado; y que el marco legislativo y de políticas permita la ejecución y el control eficaces de las disposiciones jurídicas.

Los sistemas jurídicos plurales y la ley consuetudinaria proporcionan a mujeres y a hombres espacios para realizar sus derechos a la tierra. Aunque esta no sea una solución duradera, es necesario desplegar esfuerzos para que tales espacios existan y todos puedan acceder a ellos.

Un proceso de elaboración de las leyes, reglamentaciones y procedimientos mediante la participación y la consulta de los interesados —mujeres y hombres de diferentes grupos sociales— constituye un factor esencial para respaldar una gobernanza de la tenencia de la tierra equitativa en cuanto al género.

El acceso a la justicia no siempre es equitativo para ambos géneros. Para conseguir la equidad de género, es necesario trabajar tanto con el sistema de justicia formal como con el sistema consuetudinario, y tanto con los mecanismos locales como con los mecanismos consuetudinarios de solución de conflictos.

Se deberían adoptar enfoques innovadores en materia de apoyo jurídico, tales como el recurso a grupos de vigilancia del cumplimiento de derechos y a auxiliares jurídicos comunitarios. El nivel y tipo de los apoyos que se necesitan en cada contexto debería ser evaluado acuciosamente.

## Indicadores para el seguimiento recomendados aplicables a los aspectos jurídicos

- Leyes y políticas en vigor que apoyan la gobernanza de la tenencia de la tierra equitativa en cuanto al género.
- Porcentaje de las mujeres y hombres miembros de las comisiones legislativas de reforma agraria.
- Porcentaje de las mujeres y hombres miembros de los comités de redacción jurídica que se ocupan de la formulación de leyes, reglamentaciones y procedimientos de tierras subsidiarios.
- Procesos participativos y consultivos para la redacción de los textos jurídicos en los que intervienen mujeres y hombres pertenecientes a las bases.
- Porcentaje de las propuestas formuladas por grupos de mujeres que han sido tomadas en cuenta e integradas en los instrumentos jurídicos aprobados.
- Leyes de sucesión en vigor que son coherentes con las reformas de la tenencia y con la gobernanza de la tenencia de la tierra equitativa en cuanto al género, y que las respaldan.
- Número de los mecanismos para la aplicación y el seguimiento de las leyes de tierras.
- Porcentaje de las mujeres y hombres que reciben capacitación en materia de acceso a la justicia.
- Porcentaje de las mujeres y hombres miembros de entidades y mecanismos de resolución de disputas, incluidos los grupos locales de vigilancia del cumplimiento de derechos.
- Porcentaje de las mujeres y hombres que ocupan cargos de funcionarios en las instituciones consuetudinarias y que se ocupan de cuestiones de tierras.
- Número de iniciativas destinadas a eliminar las barreras que impiden a las mujeres acceder a la justicia de tierras.
- Porcentaje de las mujeres y hombres que reciben apoyo jurídico en causas de tierras presentadas ante el sistema de la justicia formal.
- Porcentaje de los conflictos sobre los derechos de tierras y la propiedad relativos a las mujeres y que han sido llevados ante los tribunales y los servicios alternos de solución de conflictos.

- Ahikire, J.** 2010. *Half full or half empty glass. Decentralisation and women's land rights in Uganda*. Ponencia presentada en la Women's Land Rights Conference, Speke Resort Munyonyo, Uganda, 4-6 de octubre de 2010.
- Banco Mundial/FAO/FIDA.** 2009a. Gender in agriculture sourcebook. Washington, DC y Roma.
- Carfield, M.** 2011. Land justice in Uganda: Preserving peace, promoting integration. En E. Harper, ed. *Working with customary justice systems: post-conflict and fragile states*, pp. 127--143. Roma, Organización Internacional de Derecho del Desarrollo.
- Daley, E. Dore-Weeks, R. y Umuhoza, C.** 2010. Ahead of the game: Land tenure reform in Rwanda and the process of securing women's land rights. *Journal of Eastern African Studies*, 4(1): 131-152.
- Djusaeva, S.** 2012. *Promoting rural women's rights to land: UN Women programme experience in Kyrgyzstan and Tajikistan*. Ponencia preparada para la Reunión del Grupo de expertos sobre buenas prácticas en la realización del derecho de las mujeres a los recursos productivos con un enfoque en la tierra, organizada por ONU-Mujeres en colaboración con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Ginebra, 25-27 de junio de 2012.
- Englert, B. y Daley, E.** 2008. Introduction. En E. Daley y B. Englert. *Women's land rights and privatization in Eastern Africa*. Woodbridge, Reino Unido, Boydell and Brewer.
- FAO.** 2002a. *Directrices sobre buenas prácticas en los contratos de arrendamiento agrario*. FAO: Estudios sobre tenencia de la tierra N° 2. Roma.
- FAO.** 2002b. *Law-making in an African context: The 1997 Mozambican Land Law*, por C. Tanner. FAO Legal Papers Online No. 26, Roma. [www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/legal/docs/lpo26.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/legal/docs/lpo26.pdf)
- FAO.** 2004. *Arrendamiento de tierras agrícolas*. FAO: Estudios sobre tenencia de la tierra N° 1. Roma. <http://www.fao.org/docrep/007/y5513s/y5513s00.htm>
- FAO.** 2007b. *Género y legislación: los derechos de la mujer en la agricultura*, por L. Cotula. FAO Estudio legislativo 76, Rev.1. Roma. <http://www.fao.org/docrep/010/y4311s/y4311s00.htm>
- FAO.** 2009c. "We all inherited this earth", inheritance rights of widows and children in the context of AIDS: legal overview. Roma (informe sin publicar).
- FAO.** 2011a. *Governing land for women and men - gender and voluntary guidelines on responsible governance of tenure of land and other natural resources*, por E. Daley y C.M. Park. Land tenure working paper No. 19. Roma. <http://www.fao.org/docrep/014/ma811e/ma811e00.pdf> y
- FAO.** 2012b. *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. <http://www.fao.org/docrep/016/i2801s/i2801s.pdf>
- Government of Samoa.** 2008. *Legislative drafting handbook*. Legislative drafting requirements approved by the Attorney General for use in Samoa from July 2008. Apia, Legislative Division of the Office of the Attorney General.
- GROOTS Kenya.** 2011. Complementing the state: the contribution of the "watchdog groups" in protecting women's land rights in Gatundu District, Kenya. Roma, ILC.
- Guyer, J.** 1987. Women and the state in Africa: Marriage law, inheritance and resettlement. *Working Papers in African Studies No. 129*. Boston, Massachusetts, EE.UU., African Studies Centre, Boston University.
- Harrington, A. y Choprah, T.** 2010. *Arguing traditions. Denying Kenya's women access to land rights*. Justice for the Poor Research Report No. 2/2010. Washington, DC, Banco Mundial.
- ILC.** 2010c. Women's Access to Land - Project Brief 3: Promoting women's property rights and ownership in Pakistan. Roma (sin publicar).
- ILC.** 2010d. Women's Access to Land - Project Brief 4: Sustainable empowerment of tribal communities through land rights movement with women partnership for securing dignity and equity. Roma (sin publicar). Misión Internacional de Justicia. Our Work: What We Do. <http://www.ijm.org/ourwork/whatwedo>
- Kapur, A.** 2011. Two faces of change: The need for a bi-directional approach to improve women's land rights in plural legal systems. En E. Harper, ed. *Working with customary justice systems: Post-conflict and fragile states*, pp. 73-92. Roma, Organización Internacional de Derecho del Desarrollo.
- Knight, R.** 2011. The community land titling initiative: An investigation into the protection of customary land claims. En E. Harper, ed. *Working with customary justice systems: post-conflict and fragile states*, pp. 145-170. Roma, Organización Internacional de Derecho del Desarrollo.
- Mackenzie, F.** 1989. Land and territory: The interface between two systems of land tenure, Murang'a District, Kenya. *Africa*, 59(1): 91-109.
- Mackenzie, F.** 1990. Gender and land rights in Murang'a District, Kenya. *Journal of Peasant Studies*, 17(4): 609-643.
- Mackenzie, F.** 1993. A piece of land never shrinks: Reconceptualizing land tenure in a smallholding district, Kenya. En T. Bassett y D. Crummey, eds. *Land in African agrarian systems*. Madison, Wisconsin, EE.UU., University of Wisconsin Press.
- Magezi, J.** 2010. *The role of case law in upholding women's land rights*. Ponencia presentada en la Women's Land Rights Conference, Speke Resort Munyonyo, Uganda, 4-6 de octubre de 2010.
- McAuslan, P.** 2010. Personal reflections on drafting laws to improve women's access to land: Is there



- a magic wand? *Journal of Eastern African Studies*, 4 (1): 114–130.
- Nakayi, R.** 2010. *Is more less? Enhancing women's access to justice in Uganda*. Ponencia presentada en la Women's Land Rights Conference, Speke Resort Munyonyo, Uganda, 4-6 de octubre de 2010.
- Namutebi, M.** 2010. *The Office of the Administrator General and women's land rights*. Ponencia presentada en la Women's Land Rights Conference, Speke Resort Munyonyo, Uganda, 4-6 de octubre de 2010.
- ONU-Mujeres.** 2011. *Progress of the world's women 2011–2012: In pursuit of justice*. Nueva York. <http://progress.unwomen.org/pdfs/en-report-progress.pdf>
- RWN.** 2011. *Experiences of women in asserting their land rights: the case of Bugesera District*, Rwanda. Roma, Rwanda Women's Network, ILC. [www.landcoalition.org/sites/default/files/publication/956/wlr\\_5\\_rwn.pdf](http://www.landcoalition.org/sites/default/files/publication/956/wlr_5_rwn.pdf)
- Ssonko, M.N.** 2010. *The application of succession law in the realization of women's land rights in Uganda*. Ponencia presentada en la Women's Land Rights Conference, Speke Resort Munyonyo, Uganda, 4-6 de octubre de 2010.
- ULA.** 2010. *The Uganda Land Alliance quarterly newsletter*, Vol. 4. Kampala.
- Undeland, A.** 2012. *Lessons learned and good practices in realizing women's rights to productive resources with a focus on land: Kyrgyzstan and Tajikistan*. Ponencia preparada para la Reunión del Grupo de expertos sobre buenas prácticas en la realización del derecho de las mujeres a los recursos productivos con un enfoque en la tierra, organizada por ONU-Mujeres en colaboración con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Ginebra, 25-27 de junio de 2012.
- WOLREC.** 2011. *Women's access to land and household bargaining power: a comparative action research project in patrilineal and matrilineal societies in Malawi*. Research Report No. 9. Roma, ILC, Women's Legal Resource Centre. [www.landcoalition.org/sites/default/files/publication/959/wlr\\_9\\_malawi.pdf](http://www.landcoalition.org/sites/default/files/publication/959/wlr_9_malawi.pdf)
- YWAP.** 2011. *Assisting Kayole widows in gaining control to family land, Kenya*. Research Report No. 10. Roma, ILC, Young Widows Advancement Program. [www.landcoalition.org/sites/default/files/publication/951/wlr\\_10\\_ywap.pdf](http://www.landcoalition.org/sites/default/files/publication/951/wlr_10_ywap.pdf)

MÓDULO

3



**Las instituciones**



## LISTA *de* TEXTOS ILUSTRATIVOS

### Recuadros

- 51**  
Recuadro 3.1:  
Las instituciones y las  
Directrices voluntarias
- 53**  
Recuadro 3.2:  
La equidad de género en  
la administración agraria  
nacional
- 54**  
Recuadro 3.3:  
La participación de las  
mujeres en las iniciativas  
locales de gobernanza de  
las tierras
- 56**  
Recuadro 3.4:  
La participación equitativa  
en cuanto al género en las  
instituciones relacionadas  
con el sector de las tierras
- 57**  
Recuadro 3.5: Colaborar  
con las instituciones  
consuetudinarias
- 59**  
Recuadro 3.6: La creación  
de capacidades al servicio  
de una gobernanza de  
la tenencia de la tierra  
equitativa en cuanto al  
género
- 61**  
Recuadro 3.7: El apoyo a  
la educación científica y  
técnica de las niñas
- 61**  
Recuadro 3.8: Retos para  
la equidad de género  
en las actividades de  
administración agraria y en  
las tecnologías

### Listas de comprobación

- 55**  
Lista de comprobación 3.1:  
Medios para asegurar la  
equidad de género en las  
instituciones agrarias
- 58**  
Lista de comprobación 3.2:  
La colaboración con  
las instituciones  
consuetudinarias y las  
instituciones locales
- 59**  
Lista de comprobación 3.3:  
El fomento de las  
capacidades de las mujeres
- 60**  
Lista de comprobación 3.4:  
El desarrollo de las  
capacidades de las  
instituciones para el logro  
de la equidad de género
- 62**  
Lista de comprobación 3.5:  
Acciones sugeridas para  
los países con grandes  
disparidades de género
- 62**  
Lista de comprobación 3.6:  
El refuerzo de la equidad  
de género en la  
administración agraria
- 63**  
Indicadores para el  
seguimiento recomendados  
aplicables a las instituciones

### Cuadros y figura

- 52**  
Figura 3.1: Interacciones  
entre las instituciones  
que intervienen en la  
gobernanza de la tenencia  
de la tierra

## MÓDULO 3: Las instituciones

Creación de instituciones agrarias equitativas en cuanto al género y el desarrollo de las capacidades con vistas al logro de una gobernanza responsable de la tenencia de la tierra

### Introducción<sup>6</sup>

Para gobernar la tierra de manera justa y responsable en beneficio de las mujeres y los hombres y de la sociedad en su conjunto, es indispensable velar por que en todos los procesos institucionales y de gobernanza relacionados con la tierra se atienda a la equidad y a la inclusión de ambos géneros. Es por lo tanto necesario desarrollar las capacidades de mujeres y de hombres de participar eficazmente en las instituciones de gobernanza de la tierra, así como la capacidad de esas instituciones de abordar las cuestiones de género en los procesos del gobierno de la tenencia.

El concepto de equidad de género en la gobernanza de las instituciones de tenencia agraria se recoge en el principio rector de consulta y de participación, relativo a la aplicación de las Directrices voluntarias, además de en varios otros párrafos de dicho texto (Recuadro 3.1).

**3.B.6** 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.

**5.3** 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... Los Estados deberían implantar unos marcos que no sean discriminatorios y que promuevan la equidad social y la igualdad de género.

**5.6** Los Estados deberían situar las responsabilidades en los niveles del gobierno que puedan prestar sus servicios a la población con la mayor eficacia... 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.

**6.1** En la medida en que lo permitan los recursos, los Estados deberían asegurar que los organismos de ejecución y las autoridades judiciales dispongan de adecuadas capacidades humanas, físicas, financieras y de otro tipo para aplicar las políticas y leyes de manera oportuna, eficaz y con sensibilidad ante las cuestiones de género. El personal, en todos los niveles organizativos, debería recibir una capacitación continua y en su contratación se deberían tener en cuenta adecuadamente la igualdad de género y social.

#### RECUADRO 3.1: Las instituciones y las Directrices voluntarias

Fuente: FAO, 2012b.

### Instituciones de gobernanza de la tenencia de la tierra

Entre las instituciones estatales con competencias para la gobernanza de la tenencia figuran los organismos nacionales de tierras y las instituciones de distrito y locales de administración y gestión de tierras. Estas entidades desempeñan diferentes funciones en el proceso de gobernanza de la tenencia en los niveles nacional, de distrito y local. Los organismos y ministerios nacionales de tierras por lo general supervisan las políticas y la elaboración y aplicación de las estrategias, y proporcionan apoyos técnicos especializados. Las instituciones

de distrito y locales se concentran mayormente en la prestación de servicios al público y por lo tanto intervienen más directamente en los asuntos que tienen que ver con el uso y la gestión cotidianos de las tierras.

Estas instituciones mantienen relaciones operativas con otros tipos de instituciones de tierras, tales como los servicios que se ocupan de la gestión de pastizales, los comités de gestión de las cuencas hidrográficas y el riego, las oficinas de administración de las tierras consuetudinarias, y las instituciones que son responsables de la regulación de actividades económicas tales como la explotación de los recursos con fines comerciales (por ejemplo, la agroindustria, la pesca, la minería, el turismo, etc.). La Figura 3.1 ilustra algunos de los nexos entre estas entidades.

La representación y la participación equitativas de ambos sexos en las instituciones de gobernanza de la tierra hacen necesario que las mujeres ocupen posiciones directivas en los órganos encargados de la toma de decisiones y jueguen un papel activo en los procesos de planificación: así habrá más probabilidades de alcanzar la equidad de género en los resultados de los procesos de gobernanza de la tenencia de la tierra (Banco Mundial/FAO/FIDA, 2009b: 131).

**FIGURA 3.1**  
**Interacciones entre las**  
**instituciones que intervienen**  
**en la gobernanza de la**  
**tenencia de la tierra**



Las estructuras de estas instituciones, los nexos que mantienen entre sí y los procedimientos que caracterizan sus operaciones varían de un país y de un contexto a otro. Por consiguiente, variarán también las medidas que será necesario adoptar para fomentar la representatividad y participación de las mujeres en las instituciones involucradas en la gobernanza de la tenencia.

En el Estado Plurinacional de Bolivia, por ejemplo, el Centro de Comunicación y Desarrollo Andino, una agrupación de la sociedad civil, promueve la participación de las mujeres en las instituciones indígenas de gestión de las tierras por medio de la capacitación y de la organización de talleres para la formación de dirigentes (ponencia de Patricia Costa presentada en el taller técnico de mayo de 2011). En Rwanda, en 2008 y 2009, el Centro Nacional Agrario, una entidad gubernamental, proporcionó capacitación a los oficiales agrarios de distrito preparándolos para asumir obligaciones y funciones dentro de los nuevos comités de tierras de distrito y locales y los instruyó sobre los requisitos legales para la representación y participación de las mujeres (Elizabeth Daley, comunicación personal).

Otros asuntos que hay que tomar en consideración son los incentivos que debe proporcionarse a funcionarios y otros miembros de las instituciones agrarias para que promuevan la equidad de género dentro de los organismos donde trabajan, y el procedimiento para crear la voluntad y el compromiso que respalden la equidad de género en las instituciones agrarias en general.

## Instituciones nacionales de administración y gestión de las tierras

La representación y participación equitativas de ambos sexos en los organismos nacionales de administración de tierras sigue constituyendo un desafío en muchos países debido a la falta de oportunidades y cualificaciones y a las carencias en el desarrollo de capacidades del personal para mejorar los aspectos relacionados con la paridad de género.

Gracias a los esfuerzos para fomentar el trabajo femenino en las instituciones agrarias, se ha conseguido reforzar la participación equitativa de ambos sexos en la plantilla de personal de la Agencia Nacional de Tierras de Jamaica, tal como se describe en el Recuadro 3.2. En Jamaica la situación del empleo femenino en la función pública se ha visto favorecida en general por los más altos niveles de educación y alfabetización de las mujeres en todo el Caribe. En las regiones donde los índices de educación y alfabetización de mujeres son considerablemente más bajos que los de los hombres, la estrategia seguida en Jamaica podría no ser suficiente por sí sola.

Para intensificar la equidad de género dentro de las instituciones de administración y gestión de tierras agraria nacionales, es necesario normalmente llevar a cabo acciones afirmativas en las políticas de contratación del personal para determinar cuáles son los impedimentos que enfrentan las mujeres, en especial para ocupar cargos de rango superior. También es menester disponer de mecanismos que aseguren la representación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones, de planificación y de ejecución de disposiciones que afectan a sus derechos a la tierra.

### RECUADRO 3.2: La equidad de género en la administración agraria nacional

*Fuente:* Ponencia de Elizabeth Stair sobre «La tierra y el género en el contexto de Jamaica», presentada en el taller técnico de 2011.

La Agencia Nacional de Tierras de Jamaica dispone del mandato de mejorar la administración de las tierras y promover la regularización de la tenencia en beneficio tanto de mujeres como de hombres, pero no tiene competencias específicas para fomentar la equidad de género en la tenencia o en su gobernanza. Sin embargo, el Programa de administración y gestión de tierras del gobierno facilita el registro de las tierras a costos reducidos; y a este programa pueden acogerse los hogares de escasos recursos. Aproximadamente el 66 por ciento de las familias jamaicanas que viven por debajo del umbral de la pobreza están encabezadas por mujeres. Además, en abril de 2011, la Agencia Nacional de Tierras creó unos centros de coordinación sobre el género con el propósito de mejorar el desglose por sexo de las estadísticas que recoge.

El personal de la Agencia Nacional de Tierras tiene una representación equilibrada de ambos sexos: el 51 por ciento de hombres (297) y el 49 por ciento de mujeres (290). El equipo directivo que se ocupa de la ordenación está compuesto por el 57 por ciento de hombres (16) y el 43 por ciento de mujeres (12). No obstante, en algunas de las funciones técnicas las variaciones de género son marcadas: solo el 6 por ciento de los abogados de la agencia son hombres, y solo el 20 por ciento de los agrimensores son mujeres. El sector del personal que se encarga de la determinación del valor de los terrenos, donde los hombres suelen dominar, cuenta un 52 por ciento de mujeres, y estas abrazaron el oficio tras haber sido animadas a hacerlo por otras mujeres que ya trabajaban como tasadoras: esto demuestra la importancia del liderazgo femenino en la mejora de la equidad de género en las instituciones nacionales de administración y gestión de las tierras.

## Instituciones de distrito e instituciones locales de administración y gestión de las tierras

En muchos países, la administración de las tierras por el gobierno local y de distrito es el eje sobre el cual gira la aplicación de las políticas y programas de tierras; el personal de las instituciones de distrito actúa como intermediario entre los organismos nacionales de tierras o los ministerios y las bases, es decir, los comités locales de tierras.

La descentralización plantea para la gobernanza de la tenencia de la tierra equitativa en cuanto al género tanto oportunidades como desafíos, en particular en lo que respecta a los derechos a la tierra de las mujeres. Por una parte, aumentan con la descentralización

RECUADRO 3.3  
**La participación de las mujeres  
 en las iniciativas locales de  
 gobernanza de las tierras**

Fuentes: Hilhorst, 2010; Teklu, 2005.

Las investigaciones de campo llevadas a cabo por el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo en el estado de Amhara en Etiopía indicaron que si bien la igualdad de género está consagrada en la política agraria regional se advertían carencias en su aplicación. Las investigaciones consistieron en debates entre grupos de coordinación y grupos de mujeres y comités básicos de uso de la tierra del nivel más pequeño de la administración gubernamental local, y tuvieron por finalidad reunir opiniones y experiencias sobre el proceso de registro de las tierras en la localidad. Se celebraron debates y entrevistas separados entre los grupos de coordinación y los hogares encabezados por mujeres y los oficiales de distrito (woreda) de la Oficina de Recursos Naturales y Administración del Uso de la Tierra.

Las investigaciones determinaron que muy pocas mujeres formaban parte de los comités de aldea y de los comités de administración del uso de la tierra de nivel básico, a pesar de que la administración del *woreda* había dado instrucciones para que en ellos actuaran al menos dos personas de sexo femenino. Los grupos de coordinación hicieron saber que las mujeres no participaban en las elecciones porque no asistían a las reuniones, no estaban informadas de la fecha y lugar en que estas se celebraban, o veían las elecciones como una tarea de hombres. Asimismo, los servicios del *woreda* carecían del personal suficiente, y no se disponía de un centro coordinador para los asuntos de género que supervisase el proceso de registro de las tierras. Los miembros de los comités administrativos comprendían e interpretaban la ley de maneras diferentes, en parte a causa de su escaso nivel de educación, pero también porque los oficiales del *woreda* no poseían formación ni capacidades para hacer el seguimiento de las operaciones del servicio.

La mayor parte de las mujeres consultadas creía firmemente que la participación femenina en el registro de las tierras —un deber que asociaban con las obligaciones masculinas— no cambiaría nada. Sin embargo, el siguiente relato acerca de una mujer perteneciente a un comité de administración básico pone de relieve la importancia de la presencia de mujeres en estas agrupaciones:

*Ella tiene 34 años, está casada y ha completado su educación primaria. Al principio, el trabajo le pareció muy arduo dado que la opinión general dice que las mujeres no son capaces de llevar a cabo estas tareas. No obstante, ella demostró ser competente e incluso que lo era más que algunos de los hombres que integraban el comité, tal y como pudieron atestiguarlo otros miembros varones del comité y el mismo oficial administrador del woreda. En su experiencia, las mujeres se sienten más libres cuando refieren sus problemas a otras mujeres y no a un hombre. Ella también hizo notar que las mujeres tienden a ser más neutrales y que para aplicar estas delicadas políticas acatan las leyes. Además, lamentó que muchos hombres hubiesen tratado de excluir los nombres de sus esposas de los registros de tierras. En varios casos, los miembros del comité de administración del uso de la tierra habían conspirado con este propósito con los maridos, mientras que ella pensaba que toda mujer que formase parte de esa agrupación se hubiera.*

las posibilidades de que la participación en las instituciones agrarias sea equitativa en cuanto al género, porque en las consultas sobre la gobernanza de la tenencia se exige la intervención de las comunidades locales y de los múltiples grupos de interés (ILC, 2009: 3).

Pero por otra parte, las instituciones agrarias descentralizadas pueden ser menos receptivas a la participación y a la representación en condiciones de equidad de género. Cuando se implanta una política de descentralización, es necesario prestar especial atención a la índole de las tareas que se desvinculan del poder central, y establecer claramente la delimitación de los mandatos, funciones y responsabilidades. Además, las instituciones agrarias descentralizadas pueden no conseguir aplicar las cuotas obligatorias para asegurar una participación equitativa de ambos sexos, o permitir tan solo un nivel mínimo aceptable de participación

femenina; y el peso de las normas culturales y actitudes relativas al género y la tierra puede ser mayor cuando la gobernanza se ejerce a un nivel más cercano a las bases (Whitehead y Tsikata, 2003). Entre las medidas para promover una participación efectiva de las mujeres está la fijación de un número mínimo obligatorio de dirigentes de sexo femenino que representen realmente a los individuos de ese sexo en las instituciones de tierras locales.

El Recuadro 3.4 presenta algunos ejemplos de las medidas puestas en práctica para promover la participación equitativa de los géneros en las instituciones agrarias locales; mientras que el *Módulo 5* examina la sensibilización respecto al género y las acciones de concienciación que tienen como objetivo introducir cambios duraderos en los valores y actitudes arraigados en las instituciones y en otros ámbitos.

En el plano local, las mujeres también pueden ser discriminadas y excluidas de las tramitaciones para el registro de los derechos sobre las tierras comunales consuetudinarias. Cuando se asegura una mayor participación femenina en los comités locales que se encargan de la administración y gestión de la tierra aumentan las posibilidades de que las mujeres saquen provecho del registro de los derechos consuetudinarios a la tierra, como lo ilustra el caso del estado de Amhara en Etiopía, que se describe en el Recuadro 3.3.

Los comités de tierras locales se componen normalmente de voluntarios seleccionados por elección o por nombramiento, y su situación respecto a las instituciones agrarias estatutarias es variable (Hilhorst, 2010). Para animar a las mujeres y grupos marginados a participar en las instituciones locales de gobernanza de la tenencia se suelen celebrar reuniones con las mujeres separadamente,

donde se les ayuda a tomar confianza con los problemas y se las prepara para intervenir en las reuniones generales de los comités y en los debates ampliados (ponencia de Rachael Knight presentada en el taller técnico de mayo de 2011).

No obstante, es necesario proceder con cuidado a la hora de establecer competencias de participación femenina en las instituciones locales: no siempre resulta eficaz crear nuevas estructuras de liderazgo o fijar niveles mínimos de representación y participación femenina en las instituciones de tierras. Igualmente importante es alzar el nivel de conciencia sobre las cuestiones relacionadas con la equidad de género, tal como lo ilustra el proyecto realizado en Liberia que se describe en los Recuadros 2.7 y 2.14. Aunque la participación de las mujeres no estaba prevista como objetivo en Liberia, los resultados del proyecto incluían la elección de mujeres por votación a los cargos de jefas de aldea; y ello fue el fruto de la propia concienciación de las interesadas sobre las cuestiones relativas a la equidad de género. Cuando la representatividad de las mujeres en las instituciones locales es una condición obligatoria, es mejor dejar que mujeres y hombres en las comunidades decidan por sí mismos cómo satisfarán este requisito (Knight, 2011).

- 
- ✓ Crear mecanismos institucionales, incluidos los mecanismos que se basan en la designación de los afiliados, para permitir a las mujeres estar en condiciones tanto de respaldar a los órganos del gobierno local y como de tener voz en ellos.

---

  - ✓ Fomentar el recurso a las cuotas femeninas y masculinas en la composición de los miembros de las instituciones agrarias nacionales y en los comités de tierras de distrito y locales.

---

  - ✓ Fijar cuotas femeninas y masculinas para el alcance del quórum en las reuniones de las instituciones de tierras.

---

  - ✓ Sensibilizar a todos los miembros de las instituciones agrarias acerca de la importancia de la equidad de género en los procedimientos y la composición de dichas entidades.


---

  - ✓ Fomentar la participación de las mujeres en las reuniones sobre problemas relacionados con la tierra y en las instituciones que representan a las mujeres, por ejemplo por medio de la capacitación y de talleres de liderazgo para reforzar sus capacidades.

---

**¡RECUERDE!** La representación obligatoria de las mujeres en las instituciones de gobernanza de la tenencia de la tierra es un punto de partida importante pero no suficiente para asegurar la participación efectiva de las mujeres junto con sus colegas varones. Es necesario realizar acciones de sensibilización y de desarrollo de capacidades en beneficio de todos los miembros de las instituciones agrarias para secundar una gobernanza de la tenencia de la tierra equitativa en cuanto al género.

---

LISTA DE   
**COMPROBACIÓN 3.1:**  
**Medios para asegurar la equidad de género en las instituciones agrarias**

## Instituciones relacionadas con el sector de las tierras

Instituciones tales como los comités locales de gestión de cuencas hidrográficas y de riego, o las instituciones de manejo de pastizales y las instituciones consuetudinarias de administración de tierras a menudo se ocupan de asuntos que están en la interfaz entre la tierra y otros recursos naturales, tales como el acceso al agua para uso doméstico, los derechos de aguas de pastores, los derechos consuetudinarios de aprovechamiento del agua de riego, y el derecho de pastores al acceso a pastizales para su ganado (FAO, 2011a: 25). A causa de estos nexos estrechos las reformas de política que han intentado regular diferentes recursos naturales separadamente a menudo ocasionan consecuencias imprevistas en las pautas locales de tenencia y uso de las tierras, y determinan también efectos perjudiciales para las mujeres (Adams, Berkoff y Daley, 2006). Al asegurar la equidad de género en las instituciones locales que se ocupan de las cuencas hidrográficas, el riego y el manejo de pastizales se contribuye a evitar algunas de estas consecuencias inesperadas. El Recuadro 3.4 ofrece ejemplos de lecciones aprendidas de los esfuerzos encaminados a estimular la participación en condiciones de equidad de género en las instituciones agrarias.



**RECUADRO 3.4**  
**La participación equitativa**  
**en cuanto al género en las**  
**instituciones relacionadas**  
**con el sector de las tierras**

Fuentes: Seeley, Batra y Sarin, 2000; FAO, 2007b; Banco Mundial/FAO/FIDA, 2009c: 451-452 y 456-457; Flintan y Cullis, 2010; Agarwal, 2009.

En *India*, las Directrices sobre cuencas hidrográficas de 1994 instan a una mayor participación de las mujeres y los grupos marginales en el desarrollo de las zonas de cuenca. Las directrices hacen un llamado para llevar a cabo proyectos relacionados con las cuencas y para la formación de grupos de autoayuda que incluyan mujeres o que estén solo integrados por mujeres. Sin embargo, una participación equitativa en cuanto al género ha sido difícil de conseguir; y, en lugar de ser consideradas como miembros de pleno derecho en los comités de gestión, la presencia de las mujeres es vista en ellos por lo general solo bajo su aspecto numérico, para completar cuotas femeninas. Esto se debe en parte a que en la India la gestión de cuencas se concentra en las zonas agrícolas que encierran las mismas, y el control de tales zonas es realizado por hombres. En 1999, para responder a las críticas de que su programa de desarrollo solo beneficiaba a estos últimos, el gobierno del estado de Andhra Pradesh asoció oficialmente al programa a 1 200 grupos femeninos de autoayuda en Mahaboobnagar, y ahora algunos de sus miembros, procedentes de diferentes estratos sociales y de ingresos, representan a las mujeres en el comité de cuenca.

En *Etiopía*, gracias a los enfoques participativos adoptados para la gestión de las tierras secas en zonas de pastizal ha sido posible abrir nuevos espacios para reforzar la equidad de género. Los buenos resultados logrados se deben en buena parte a que los recursos han sido cartografiados con arreglo a un procedimiento comunitario sensible a las cuestiones de género, y a que la información es recolectada separadamente por mujeres y hombres. Esto asegura que los puntos de vista de todos los usuarios sean tenidos en cuenta.

En *India y Nepal*, ha quedado demostrado que cuando se superaban las limitaciones a la participación de las mujeres en la gobernanza de los bosques se alcanzaban mejores resultados en materia de conservación forestal. Por ejemplo, un estudio puso de manifiesto que cuando los grupos de gestión forestal comunitaria contaban entre los miembros de sus comités ejecutivos un gran número de mujeres se registraban mejoras significativas en el estado de los bosques. En Nepal, los comités ejecutivos de tales grupos, compuestos únicamente por mujeres, lograban también mejores resultados en la regeneración forestal en comparación con otros grupos pese a que los bosques que ordenaban fuesen más pequeños y estuviesen más degradados.

En *Egipto*, el Proyecto para el manejo de los recursos de Matruh, realizado por el Banco Mundial, intenta romper el ciclo de degradación de recursos naturales y pobreza en las comunidades beduinas. El proyecto trabaja con los grupos comunitarios con el fin de definir las necesidades tanto de las mujeres como de los hombres y asegurar que ambos participen en la preparación y aplicación de los planes de manejo de los recursos locales. Para que los grupos comunitarios puedan abordar eficazmente los problemas de género, el personal del proyecto fue capacitado en asuntos de género, y las mujeres extensionistas trabajan directamente con otras mujeres en los subproyectos de zona.

El Programa de gestión de recursos agrícolas centrado en el agricultor, ejecutado por la FAO y patrocinado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en *China, India, Indonesia, Nepal, Filipinas, Sri Lanka, Tailandia y Viet Nam* entre 1993 y 1998, promovió la seguridad alimentaria de los hogares y el uso y manejo sostenibles de los recursos naturales en la agricultura en áreas de secano ecológicamente frágiles. El programa fomentó la participación de las mujeres en todos los niveles relacionados con la toma de decisiones y en otras actividades, y adoptó un enfoque participativo a la planificación de la evaluación incorporando una herramienta práctica de análisis de los problemas de género para examinar las actividades, conocimientos y condiciones de acceso a los recursos naturales de las mujeres y hombres; y, en el marco del Programa de análisis socioeconómico y de género (ASEG) de la FAO, llevó a cabo un ciclo de cursillos de formación para instructores. Los resultados del programa fueron una mayor toma de conciencia y una mejor comprensión de los asuntos relativos a la equidad social dentro de la comunidad. Las mujeres, por su parte, comenzaron a desempeñar funciones importantes en la toma de decisiones y en el liderazgo.

En *Pakistán*, la ONG local Pattan apoya a las organizaciones comunitarias infrarrepresentadas y desarrolla actividades en las instituciones locales atendiendo a la equidad de género. El objetivo es intensificar las capacidades de las comunidades y habilitarlas para hacer frente a desastres naturales como inundaciones. Pattan ha trabajado con las comunidades en la organización de foros democráticos y representativos —los Pattan Dehi Tanzeem—, que se ocupan de implantar procedimientos de adopción colectiva de decisiones. Como las tradiciones locales impedían a las mujeres formar parte de esos foros, ellas formaron sus propios Dehi Tanzeem. Cuando, en 1992, las inundaciones causaron la destrucción de muchas aldeas, Pattan lanzó un proyecto de rehabilitación de viviendas, y las mujeres formaron parte de los Dehi Tanzeem organizados por el proyecto. En Pakistán, las mujeres seguían viviendo en las tradicionales casas *kacha*, pero el proyecto las incitó a diseñar y construir *pakka*, que son casas mejoradas. Pattan introdujo la copropiedad de las viviendas nueva y proporcionó préstamos familiares, que las mujeres asumieron la responsabilidad de devolver. Inicialmente, los hombres se opusieron a que las mujeres aceptaran estas responsabilidades, pero terminaron reconociendo la validez de la propiedad conjunta. La experiencia del proyecto de vivienda ha dado confianza a las mujeres para emprender acciones colectivas en otros proyectos.

## Colaborar con las instituciones de tierras consuetudinarias

En muchos países, las instituciones consuetudinarias gobiernan todos los aspectos de la vida social, cultural, económica y política y desempeñan un papel primordial en el gobierno de los derechos a la tierra, el agua y el pastoreo. A las instituciones consuetudinarias de administración agraria debería por lo tanto brindarse un apoyo que ha de ser parte del enfoque programático amplio orientado al cambio (Daley y Englert, 2010).

Las instituciones consuetudinarias discriminatorias y exclusivas, dominadas por los hombres, deberían ser asistidas para superar estos obstáculos y aceptar los principios de la equidad de género. Por ejemplo, los jefes tradicionales y las mujeres de las bases pueden ser instruidos en la manera de distinguir entre las prácticas culturales que respaldan los derechos a la tierra de las mujeres y las prácticas que los desaprueban. Otras opciones consistirían en proporcionar a los líderes de ambos sexos capacitación en asuntos comunitarios, exhibir las buenas prácticas como actitudes ejemplares y promover los intercambios entre pares (WLLA, 2010a).

Tal y como se indicaba en el *Módulo 2*, las mujeres suelen sentir que les resulta más fácil entrar en contacto con los jefes tradicionales de la localidad que con las instituciones oficiales, especialmente cuando se trata de instituciones recién formadas (FAO, 2011a: 17). Las mujeres pueden tener sus propias instituciones consuetudinarias separadas, que es posible incorporar en la gobernanza de la tenencia responsable y equitativa en cuanto al género, sin que sea necesario crear nuevas instituciones (Flintan, 2010b).

Las instituciones de administración de tierras consuetudinarias pueden desempeñar un papel importante como entidades capaces de determinar cambios en las prácticas de tenencia y de dar a la tenencia un carácter más equitativo en cuanto al género, tal y como lo ilustran los casos de Uganda y Malawi que se describen en el Recuadro 3.5.

El Movimiento por la equidad de la tierra de *Uganda* fue fundado en 2003 con el propósito de hacer avanzar la equidad de género en la gobernanza consuetudinaria de la tenencia de la tierra en las regiones del norte y este del país. El movimiento pide la participación de las autoridades tradicionales locales para crear un consenso y favorecer la armonización del sistema consuetudinario con el sistema estatutario y promover la seguridad de los derechos a la tierra. Entre sus actividades de sensibilización se incluyen las siguientes:

- documentar la ley consuetudinaria mediante la publicación de códigos de prácticas que se distribuyen en las cortes de justicia oficiales;
- respaldar a las comunidades en las tareas de demarcación de los límites de las tierras sobre las que tienen derechos de propiedad y uso sirviéndose de métodos locales, tales como la plantación de árboles y la elaboración de bosquejos cartográficos;
- capacitar a los agentes de policía en materia de derechos de tierras consuetudinarios y apoyar la ejecución de las sentencias;
- capacitar a los estudiantes universitarios en asuntos relativos a la tenencia de las tierras consuetudinarias, y crear oportunidades para que puedan actuar como mediadores en las disputas sobre la tierra en las propias condiciones en que estas se dan en la realidad.

A pedido de los gobiernos de distrito y del Ministerio de Tierras, el Movimiento por la equidad de la tierra capacita a los jefes tradicionales y a los miembros de los comités de tierras locales en la legislación relativa a las tierras estatutarias y consuetudinarias, en técnicas de mitigación de conflictos y en procedimientos para organizar los comités locales de tierras que se encargan de administrar las tierras en la localidad.

En *Malawi*, una investigación-acción realizada por el Centro de Recursos Legales para la Mujer, financiado por la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, trabajó con los jefes de la comunidad para promover cambios sociales y permitir a las viudas acceder a la tierra. Los jefes reconocieron que el pago de la dote en las zonas donde prevalece el régimen partilineal abría espacios para que las viudas negociaran su acceso a la tierra. Las viudas generalmente son desposeídas, porque la escasez de tierras es motivo para que las familias del esposo fallecido cuestionen la idea consuetudinaria de que la copropiedad de la tierra del cónyuge es adquirida por la mujer con el matrimonio. Gracias al estudio, algunos jefes comenzaron a poner en entredicho la desposesión de las viudas en reuniones públicas, funerales y otras congregaciones aldeanas. Sin embargo, primeramente el estudio tuvo que superar algunas limitaciones como la resistencia inicial de los jefes, el temor a la autoridad superior y la falta de conocimiento del derecho agrario positivo.

### RECUADRO 3.5: Colaborar con las instituciones consuetudinarias

Fuentes: WOLREC, 2011; ULA, 2010.; Adokko, 2011; Akin, s.f.



 LISTA DE  
COMPROBACIÓN 3.2:  
**La colaboración con  
las instituciones  
consuetudinarias y las  
instituciones locales**

*Fuentes:* Ponencia de Judy Adoko sobre «Cómo trabajar de forma constructiva con las instituciones consuetudinarias en apoyo de los derechos a la tierra de las mujeres», presentada en el taller técnico de mayo de 2011; Flintan, 2010a; 2010b.

- 
- ✓ Realizar investigaciones sobre las prácticas y las instituciones consuetudinarias de tenencia, y llevar a cabo acciones de sensibilización acerca de ellas entre los encargados de la elaboración de las políticas y leyes nacionales. Comprender cómo se toman las decisiones relativas a la gobernanza de la tierra y cómo las mismas se traducen en acciones y en resultados.

---

  - ✓ Determinar cuáles son las prácticas, procesos e instituciones consuetudinarios que respaldan la equidad de género en la gobernanza de la tenencia, y procurar eliminar los que son discriminatorios o excluyentes.

---

  - ✓ Sensibilizar a los dirigentes tradicionales y a los miembros de las instituciones locales que se ocupan de los asuntos de tierras de la importancia de la equidad de género en la gobernanza de la tenencia, y apoyar sus esfuerzos para adaptarse a los nuevos procesos de gobernanza. No dar por supuesto que todos los jefes tradicionales son contrarios a los cambios.

---

  - ✓ Apoyar la administración de tierras que se lleva a cabo por conducto de las instituciones consuetudinarias, y pedir a los gobiernos que exijan a estas últimas rendir cuentas de la equidad de género de sus acciones.

---

  - ✓ Incorporar las instituciones y foros de debate femeninos tradicionales en los acuerdos locales relativos a la gobernanza de la tenencia de la tierra.

---

**¡RECUERDE!** Las instituciones consuetudinarias existentes son con frecuencia el mejor lugar para iniciar una gobernanza de la tenencia de la tierra responsable y equitativa en cuanto al género en la localidad.

---

## Otras instituciones

El poder judicial, con sus tribunales y juzgados capitalinos y provinciales, también tiene un papel que jugar en apoyo a la equidad de género en la gobernanza de la tenencia de la tierra. Jueces, fiscales, jefes de policía y otros funcionarios deben estar en conocimiento de lo que estipula la ley en lo tocante a la equidad de género en el ámbito del derecho a la tierra y la propiedad, y de las limitaciones a que se enfrentan distintos grupos de personas al intentar proteger sus derechos. Como se observaba en el *Módulo 2*, respaldando la participación de las mujeres en el poder judicial se contribuye asimismo a facilitar el acceso de las mujeres a la justicia.

Las organizaciones de productores y agricultores pueden reforzar la equidad de género en la gobernanza de la tenencia a nivel de las bases. Estas instituciones a menudo actúan como intermediarios entre las comunidades locales y las instancias nacionales y mundiales responsables de la formulación de las políticas y los ministerios de gobierno, e intervienen en actividades muy útiles para la promoción y la disseminación de información sobre asuntos de tierras en varias esferas. El respaldo a la representación femenina en las organizaciones rurales facilita el logro de la equidad de género en los procedimientos de gestión y adopción de decisiones que tienen lugar en estas instituciones, y por consiguiente también en los procesos más amplios de la gobernanza de la tenencia (FAO, 2011a: 11).

La igualdad de género y la participación de todo individuo —mujer u hombre— en los procedimientos e instituciones de adopción de decisiones es un derecho humano; y está probado que cuando se dota a las mujeres del medio rural de capacidades para participar junto con los hombres en todos los organismos del de las tierras también es mayor la equidad de género de la gobernanza de la tenencia. Algunos ejemplos de buenas prácticas a este respecto se describían en el Recuadro 3.4.

## El desarrollo de las capacidades al servicio de la equidad de género en las instituciones de gobernanza de la tenencia de la tierra

Es indispensable adoptar medidas específicas destinadas a abordar las carencias en materia de educación superior y de incentivos que afectan a las mujeres y les impiden llevar a cabo estudios científicos y técnicos y acceder a algunas de las profesiones técnicas del sector de las tierras. También es necesario desarrollar las capacidades en un sentido más general, con el fin de ampliar los conocimientos y la comprensión de las cuestiones de género, en todas las instituciones que se encargan de la gobernanza de la tenencia. El Recuadro 3.6 presenta ejemplos de buenas prácticas en consonancia con la equidad de género para el desarrollo de las capacidades de las instituciones.

En *India*, entre 2001 y 2009, el Proyecto de desarrollo de cuencas hidrográficas de Karnataka, financiado por el Banco Mundial, apuntó a intensificar el potencial productivo de las cuencas hidrográficas en cuatro distritos del estado de Karnataka por medio de la participación de la comunidad local en la gestión de los recursos naturales, y en especial la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones. El proyecto creó asociaciones con especialistas técnicos del gobierno, ONG, comunidades, autoridades locales e institutos de investigación y proporcionó formación a organizaciones de base comunitarias, tales como grupos de mujeres y personas sin tierras, y las vinculó oficialmente al mencionado programa. Fueron establecidos foros femeninos de debate —que contaron con el apoyo de los hombres de la comunidad— que estimularon la toma de decisiones compartidas y obraron incluso a favor de la consolidación de la propiedad de los activos. Los beneficios logrados gracias al proyecto se reflejaron en la mejora del estado de salud, la educación y el nivel general de vida de las familias participantes.

En *Tayikistán*, ONU-Mujeres patrocinó un programa destinado a crear un mecanismo gracias al cual el organismo de tierras pudiese recibir las sugerencias y comentarios de los ciudadanos acerca de la actual reforma agraria. El mecanismo hizo uso de un canal de comunicación bilateral entre el organismo de tierras de distrito y la población rural, con énfasis en los esfuerzos para eliminar los prejuicios culturales y sociales que aún pesan en ciertas regiones rurales. Los ensayos y controles de retroalimentación efectuados mediante tarjetas de informes presentadas por los ciudadanos indicaron que era imprescindible continuar reforzando las capacidades de las entidades del gobierno local para lograr que los servicios atendiesen a los derechos y a las cuestiones de género. El resultado fue que más de 600 funcionarios de gobierno y personal del organismo de tierras, miembros del comité de mujeres, de ONG y de grupos comunitarios informales asistieron a talleres de capacitación en asuntos de género relacionados con el proceso de la reforma agraria. Se consiguió así aumentar el compromiso de los capacitados con proceso de reestructuración agraria: desde mejores competencias para responder a las preocupaciones de los agricultores hasta una participación más numerosa en las campañas de sensibilización.

- ✓ Capacitar a las mujeres para hablar en público y en técnicas de debate, con el propósito de fortalecer su autoconfianza.
- ✓ Capacitar a las mujeres acerca de las políticas y leyes pertinentes, para que puedan intervenir eficazmente en las reuniones de las instituciones a las que pertenecen.
- ✓ Capacitar a mujeres y a hombres acerca de los procesos y procedimientos institucionales, en particular en lo relativo a las disposiciones encaminadas a respaldar y a intensificar la equidad de género en la gobernanza de la tenencia de la tierra.
- ✓ Asegurar que en los procedimientos de actuación de las instituciones agrarias se tengan en cuenta las necesidades de las mujeres, el horario de sus compromisos, sus limitaciones de movilidad y las normas culturales, a fin de que los efectos de la participación femenina sean máximos. Podrá ser necesario tomar disposiciones para que las mujeres puedan atender al cuidado de los niños durante las reuniones y otras actividades de esas instituciones.

**¡RECUERDE!** Los integrantes de sexo femenino de las instituciones agrarias pueden necesitar recibir una capacitación y apoyos especiales, en especial cuando tienen escasa experiencia en la participación en esas instituciones.

### RECUADRO 3.6: La creación de capacidades al servicio de una gobernanza de la tenencia de la tierra equitativa en cuanto al género

Fuentes: Banco Mundial/FAO/FIDA, 2009c: 457 y 463-465; BAsD, 2006; Khudayberdiyeva, 2009; Djusueva, 2012.

### LISTA DE COMPROBACIÓN 3.3: El fomento de las capacidades de las mujeres

Fuentes: Debates de los grupos de trabajo sobre las instituciones, celebrados en ocasión del taller técnico de mayo de 2011; Banco Mundial/FAO/FIDA, 2009c: 458.

 LISTA DE  
COMPROBACIÓN 3.4:  
**El desarrollo de las  
capacidades de las  
instituciones para el logro de  
la equidad de género**

Fuente: Seeley et al., 2000.

- ✓ Contratar a mujeres para los cargos superiores de los organismos de tierras, con el propósito de sentar ejemplos de liderazgo institucional con equidad de género y prestar un apoyo apropiado a las mujeres.
- ✓ Sensibilizar y capacitar en asuntos de género al personal y a los miembros de todos los organismos que tienen que ver con la gobernanza de la tenencia de la tierra, por ejemplo, la policía, jueces y autoridades consuetudinarias.
- ✓ Animar a las organizaciones privadas del sector agrario a abordar los problemas de equidad de género que se plantean en todos los niveles de su trabajo con las instituciones que se ocupan de las tierras. No contar con que los gobiernos y las grandes multinacionales tomen la iniciativa de cambiar las prácticas cotidianas de las instituciones locales.
- ✓ Capacitar al personal de campo de sexo femenino que trabaja en proyectos de tierras y a las oficiales de campo para facilitar la participación de las mujeres en las instituciones de gobernanza de la tenencia de la tierra.
- ✓ Dar continuidad a los procesos participativos y a las iniciativas innovadoras en el plano local relacionadas con la planificación y la toma de decisiones, con el fin de desarrollar las capacidades a partir de las bases.
- ✓ Asegurar que a las mujeres y hombres empleados en las instituciones agrarias se les confíen funciones y responsabilidades de igual importancia.
- ✓ Reconocer el hecho de que las mujeres de diferente extracción socioeconómica, afiliación religiosa o casta pueden tener distintos intereses en cuanto a participar y tomar decisiones en los organismos de tierras. Esta particularidad debe ser tenida en cuenta en la estructuración y en las actuaciones de las instituciones para asegurar una gobernanza equitativa de la tenencia en beneficio de todas las mujeres y hombres.

**¡RECUERDE!** Las instituciones evolucionan; la creación de capacidades en el ámbito de las instituciones para abordar los asuntos de equidad de género en la gobernanza de la tenencia de la tierra debe por tanto ser un proceso evolutivo.

## La representación equitativa en cuanto al género en las profesiones técnicas

Tradicionalmente, la administración de las tierras ha sido un sector dominado por los hombres, sobre todo en profesiones técnicas como la agrimensura. Esto ha determinado que prevalega la opinión de que para conformarse a los requisitos de equidad de género bastaría que las mujeres estén empleadas indiferentemente en algún puesto de las instituciones o los proyectos de tierras, sin que los roles que se haya podido asignar sean tenidos en cuenta (Banco Mundial, 2005: 18).

Las mujeres jóvenes que buscan empleo en el sector agrario como profesionales técnicos deben con frecuencia:

- vencer dificultades físicas y personales al deber pasar largos períodos en el campo en condiciones a menudo precarias, como las que exigen ciertas profesiones, por ejemplo la agrimensura;
- superar la desventaja de haber tenido una formación de nivel técnico más baja que los hombres jóvenes, puesto que las familias dan preferencia a los varones en lo que respecta a la educación superior, en particular en campo científico;
- hacer frente a la discriminación indirecta en el empleo, debido al estereotipo según el cual se asocia a las niñas y mujeres jóvenes con las tareas domésticas, la función reproductiva o los roles secundarios; y a causa de las prácticas discriminatorias en cuanto al sexo en la contratación laboral;
- superar, en comparación con los hombres, un menor acceso a la información y a los canales de búsqueda de empleos, incluso a través de redes o asociaciones profesionales.

Las mujeres tienden por lo general a estar mejor representadas en las labores de oficina de la administración de tierras. Por ejemplo, las mujeres realizan una importante y reconocida labor de atención al público en las oficinas del registro. Con frecuencia, es más fácil para un cliente de sexo femenino entrar en contacto con otra mujer que trabaja en estas oficinas, y por lo tanto es esencial que haya un equilibrio de género en la plantilla del personal de estas dependencias.

En muchos países las mujeres se encargan también de programar el funcionamiento de los sistemas de información sobre la tierra, comprendida la elaboración y puesta en práctica de herramientas informáticas en el sector privado. Con frecuencia, las mujeres están bien representadas como usuarias de los sistemas y bases de información agraria, por ejemplo en los puestos administrativos y de captura de datos.

No obstante, es necesario llevar a cabo acciones concertadas para mejorar la participación equitativa de género en los sectores técnicos de la administración de tierras, y equilibrar, en particular, el trabajo de oficina y el trabajo de campo. Por ejemplo, es menester tomar medidas para concienciar e informar acerca de los empleos, y dejar en claro que están abiertos a ambos sexos. Los esfuerzos para atraer a un mayor número de mujeres jóvenes hacia las profesiones técnicas y los trabajos de campo deberían tender a explicar sus ventajas e inconvenientes respectivos, y facilitar la realización de experiencias prácticas en el campo. El estudio de caso proveniente de Ghana, descrito en el Recuadro 3.7, es un buen ejemplo práctico del apoyo a la educación científica y técnica de mujeres y niñas. El Recuadro 3.8 ilustra la situación en el extremo opuesto del espectro, en la región árabe.

#### RECUADRO 3.7: El apoyo a la educación científica y técnica de las niñas

*Fuentes:* Ponencia de Rebecca Sittie sobre «Los problemas de género en la gestión y el registro de las tierras en Ghana», presentada en el taller técnico de mayo de 2011; Rebecca Sittie, comunicación personal.

Con el apoyo del Ministerio de Asuntos de las Mujeres y los Niños, el Ministerio de Educación de Ghana ha abierto, durante las largas vacaciones escolares, algunas «clínicas» en las diez regiones que comprende el país. Mujeres especialistas en el campo de la ciencia y las matemáticas acuden a estas clínicas para hablar a las adolescentes de entre 13 a 16 años y animarlas a estudiar materias científicas y técnicas en la escuela y también posteriormente. Asimismo, monitoras dan charlas vocacionales sobre las funciones de la mujer en las escuelas primarias con el propósito de estimular a las adolescentes a apuntar alto. Paralelamente, el ala femenina del Instituto de Agrimensores de Ghana organiza visitas a las escuelas secundarias para presentar los cursos de agrimensura que se ofrecen en las universidades.

Como resultado de estos esfuerzos y de la política general del gobierno de promover la educación femenina, en 2005, 40 de los 110 nuevos licenciados del Departamento de economía agraria de la Universidad Kwame Nkrumah de Ciencia y Tecnología eran mujeres. En los años siguientes se han registrado proporciones similares de matrículas femeninas para los cursos de economía agraria.

En los 22 países que conforman el mundo árabe, la discriminación de género ha complicado las dimensiones religiosas, culturales, sociales, políticas y económicas. Los hombres que trabajan en los oficios técnicos del sector de las tierras en estos países a menudo estiman que la discriminación de género protege a las mujeres porque, por ejemplo, el trabajo de campo se considera inadecuado para ellas y la maquinaria es demasiado pesada. Al mismo tiempo, algunas mujeres, especialmente en zonas rurales, temen ir más allá de sus roles de género tradicionales, que a menudo llevan a cabo retiradas a causa de los posibles efectos sobre su reputación. Las mujeres carecen de tiempo debido a que deben atender a pesadas tareas domésticas, y su movilidad también suele estar limitada ya que no se les permite viajar o salir solas. La educación está fuertemente segregada por género, y las mujeres que trabajan eligen con frecuencia empleos en la localidad de residencia y que no entran en conflicto con sus obligaciones domésticas o con su reputación social. En todo el mundo árabe, solo el 18 por ciento de las mujeres casadas forman parte de la mano de obra remunerada, y las mujeres ocupan solo el 2 por ciento de los puestos de nivel superior en los sectores científicos.

En Egipto, Jordania, Líbano, Marruecos y Túnez, las mujeres pueden trabajar en la comunidad técnica del sector de las tierras, pero no todos los empleos están abiertos a ambos sexos; algunos trabajos que exigen cualificaciones superiores están reservados solo para hombres. A través del mundo árabe se advierten grandes disparidades de género en las instancias de toma de decisiones de las áreas científicas y técnicas, tanto del gobierno como del sector privado. En Egipto, por ejemplo, en la década 2000-2010, las mujeres representaron alrededor de un tercio de los estudiantes universitarios de cursos científicos, pero en 2011 solo 50 mujeres eran licenciadas con máster en agrimensura, y solo cinco se habían doctorado; no había agrimensoras de posgrado en ningún otro país árabe.

#### RECUADRO 3.8: Retos para la equidad de género en las actividades de administración agraria y en las tecnología

*Fuentes:* Ponencia de Dalal Alnaggar sobre «El desarrollo de la agrimensura y de las tecnologías con equidad de género en la región árabe», presentada en el taller técnico de mayo de 2011; Dalal Alnaggar, comunicación personal.

 LISTA DE  
COMPROBACIÓN 3.5:  
**Acciones sugeridas para  
los países con grandes  
disparidades de género**

- ✓ En los contextos en que existen grandes disparidades de género es necesario determinar cuáles son los principales retos que se plantean con relación a la equidad de género en los sectores técnicos de la administración de tierras.
- ✓ Crear un banco de datos sobre los empleos científicos y técnicos, y animar a las mujeres a postular.
- ✓ Apoyar a las mujeres que se están especializando en tecnologías de la información, en valoración y en normalización.
- ✓ Respaldar la educación científica y técnica y la creación de capacidades de adolescentes de sexo femenino y de mujeres jóvenes.
- ✓ Establecer cuotas femeninas mínimas para las funciones técnicas de los organismos y departamentos de la administración agraria.
- ✓ Ofrecer apoyo a las mujeres agrimensoras y a otras profesionales técnicas que trabajan con organismos internacionales, gobiernos y el sector privado mediante el uso de tecnologías e información apropiadas, incluidas las tecnologías recientes que son más neutrales en cuanto al género.
- ✓ Elevar los niveles y el alcance de la educación científica y técnica en zonas rurales, con especial atención a la educación de las adolescentes.
- ✓ Sensibilizar a las mujeres acerca de la importancia que reviste para ellas conocer sus propios derechos y responsabilidades. Erradicar la creencia de que el trabajo es degradante para la mujer y que la actividad laboral entra en conflicto con las responsabilidades domésticas y la reputación de la mujer en el seno de la sociedad.

**¡RECUERDE!** Será necesario adoptar medidas específicas para apoyar la participación de las mujeres en la administración agraria en los países en los que las disparidades de género están profundamente arraigadas en la cultura y las creencias religiosas.

Para lograr un mejor equilibrio de género entre los profesionales del sector de las tierras y respaldar la participación equitativa de mujeres y hombres en la administración agraria, es indispensable, en todas las regiones del mundo, desarrollar tecnologías y sistemas que puedan ser utilizados por un espectro más amplio de personas, y revisar las cualificaciones exigidas para la contratación en ciertos empleos técnicos con el fin de reducir las barreras de acceso, especialmente en beneficio de las mujeres. También es necesario simplificar las técnicas de agrimensura y medición siempre que sea posible, para que puedan ser manejadas en el campo por un personal auxiliar menos cualificado (FAO, 2011a: 10). El uso cada vez mayor de métodos participativos y de bajo coste en el sector de la agrimensura y el registro de tierras ya está teniendo efectos muy positivos en la equidad de género en la gobernanza de la tenencia de la tierra.

 LISTA DE  
COMPROBACIÓN 3.6:  
**El refuerzo de la  
equidad de género en la  
administración agraria**

- ✓ Apoyar el acceso efectivo y sostenible de mujeres y de hombres a los empleos en las áreas técnicas del sector de las tierras, incluso mediante acciones positivas a plazo breve y mediano.
- ✓ Recolectar y diseminar datos desglosados por sexo en todas las instituciones y proyectos de la administración agraria, incluida la composición de la plantilla de personal.
- ✓ Organizar y desarrollar las capacidades técnicas de las mujeres que prestan servicios en el sector de las tierras mediante la formación profesional, las redes de especialistas, incluidas las asociaciones de agrimensores de sexo femenino.
- ✓ Designar figuras de adalides y promover la función de la mujer mentora y los roles femeninos modelo.
- ✓ Ampliar la formación en el trabajo e intensificar la capacidad de las instituciones científicas y técnicas para dar apoyo al desarrollo de las carreras femeninas, por ejemplo mediante la programación de prácticas profesionales en el campo tras la finalización del ciclo universitario.
- ✓ Facilitar la movilidad de las mujeres por los diferentes servicios técnicos de la administración de tierras, con la finalidad de mejorar su comprensión de los aspectos técnicos del trabajo a medida que recorren la senda profesional.
- ✓ Organizar cursillos de formación en asuntos de género, creación de capacidades y sensibilización para profesionales de ambos sexos del sector de las tierras.
- ✓ Elaborar una estrategia para incorporar las preocupaciones y experiencias de mujeres y de hombres en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos que se realizan en todos los sectores técnicos de la administración de tierras.
- ✓ Proporcionar apoyos y facilidades adecuados para el trabajo de las mujeres en el campo.

**¡RECUERDE!** La igualdad de género en la administración agraria solo se alcanzará si las mujeres participan en todas las actividades, tecnologías y sistemas en igualdad de condiciones respecto a los hombres.

## Resumen de los mensajes clave sobre las instituciones



Las instituciones agrarias con una representación y participación paritarias de ambos sexos consiguen mejor gobernar la tierra en beneficio tanto de mujeres como de hombres.

Es necesario sensibilizar al público acerca de la importancia de la participación efectiva de mujeres y hombres en todos los niveles de las instituciones de gobernanza de la tenencia de la tierra, desde el plano nacional al de distrito.

Los procesos descentralizadores crean tanto oportunidades como desafíos para la equidad de género en la gobernanza de la tenencia de la tierra.

Las instituciones que se encargan del manejo de cuencas, el riego y los pastizales también tienen un papel importante que jugar en la gobernanza de la tenencia de la tierra responsable y equitativa en cuanto al género.

Las instituciones consuetudinarias de administración de las tierras pueden desempeñar una función esencial como impulsoras de los cambios a favor de una mayor equidad de género en las prácticas tradicionales.

Puede ser necesario tomar medidas específicas de creación de capacidades con la finalidad de respaldar a las mujeres que trabajan en las diversas dependencias de los organismos agrarios. Las capacidades de estos organismos para abordar las cuestiones relativas a la equidad de género en la gobernanza de la tenencia de la tierra deberían ser objeto de examen y ampliación continuos.

Es necesario asegurar una participación equitativa en cuanto al género en los ámbitos técnicos de la gobernanza de la tenencia de la tierra —actividades, tecnologías y sistemas de administración de tierras— para dar espacio a los intereses de todos los individuos, mujeres y hombres.

## Indicadores para el seguimiento recomendados aplicables a las instituciones

- Porcentaje de las mujeres y hombres que trabajan en las instituciones centrales de administración y de gestión de tierras.
- Porcentaje de las mujeres y hombres que trabajan en las instituciones de distrito de administración y de gestión de tierras.
- Porcentaje de las mujeres y hombres que trabajan en las instituciones locales de administración y de gestión de tierras.
- Porcentaje de las mujeres y hombres que trabajan en las instituciones agrarias consuetudinarias y en otras instituciones de tierras afines.
- Número de los oficiales de tierras que reciben capacitación y son sensibilizados en cuestiones de género.
- Número de las instituciones agrarias consuetudinarias y otras instituciones de tierras afines donde se imparte capacitación y cursos de sensibilización sobre el género y las cuestiones de tierras.
- Número de las iniciativas destinadas a eliminar las barreras que impiden a las mujeres acceder a la justicia en materia de derechos sobre las tierras.
- Porcentaje de las mujeres y hombres que reciben apoyo jurídico en causas relacionadas con la propiedad de las tierras en el sistema de la justicia formal.
- Porcentaje de los casos de disputas relativas a los derechos de las mujeres a la tierra y la propiedad que han sido presentados ante los tribunales o que son manejados con arreglo a mecanismos alternos de solución de diferencias.

### Nota

<sup>6</sup> Debra Fletcher, Rachael Knight, Martha Osorio, Elizabeth Stair, Josephine Stowers-Fiu, Mika Törhönen y Margret Vidar hicieron aportaciones sustantivas a este módulo durante el taller técnico celebrado en la Sede de la FAO en mayo de 2011, inclusive mediante sus intervenciones en los debates con el grupo de trabajo sobre las instituciones.



- Adams, M., Berkoff, J. y Daley, E. 2006. *Land-water interactions: opportunities and threats to water entitlements of the poor in Africa for productive use*. Human Development Report Occasional Paper No. 2006/20. Washington, DC, PNUD. <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2006/papers/adams%20martin%20et%20al.pdf>
- Agarwal, B. 2009. Gender and forest conservation: The impact of women's participation in community forest governance. *Ecological Economics*, 68(11): 2785–2799.
- Alden Wily, E. 2003. *Governance and land relations: A review of decentralisation of land administration and management in Africa*. Londres, IIMAD. <http://pubs.iied.org/pdfs/9304IIED.pdf>
- Banco Mundial. 2005. *Gender issues and best practices in land administration projects: A synthesis report*. Washington, DC. [http://siteresources.worldbank.org/intard/resources/gender\\_land\\_fulltxt.pdf](http://siteresources.worldbank.org/intard/resources/gender_land_fulltxt.pdf)
- Banco Mundial/FAO/FIDA. 2009b. Module 4: Gender issues in land policy and administration. En *Gender in agriculture sourcebook*. Washington, DC y Roma.
- Banco Mundial/FAO/FIDA. 2009c. Module 10: Gender and natural resources management. En *Gender in agriculture sourcebook*. Washington, DC y Roma.
- Basangwa, S.K. 2010. Women in land administration. Ponencia presentada en la Women's Land Rights Conference, Speke Resort Muynonyo, Uganda, 4-6 de octubre de 2010.
- BAsD. 2006. *Republic of Uzbekistan: land improvement project*. Report and Recommendation of the President to the Board of Directors, Proposed Loans and Technical Assistance Grant. Manila, Banco Asiático de Desarrollo. [www2.adb.org/documents/rtps/uzb/37536-01-uzb-rrp.pdf](http://www2.adb.org/documents/rtps/uzb/37536-01-uzb-rrp.pdf)
- Daley, E. 2011. *Gendered impacts of commercial pressures on land*. Roma, ILC. [www.landcoalition.org/sites/default/files/publication/902/mokoro\\_gender\\_web\\_11.03.11.pdf](http://www.landcoalition.org/sites/default/files/publication/902/mokoro_gender_web_11.03.11.pdf)
- Daley, E. Dore-Weeks, R. y Umuhoza, C. 2010. Ahead of the game: Land tenure reform in Rwanda and the process of securing women's land rights. *Journal of Eastern African Studies*, 4(1): 131–152.
- Daley, E. y Englert, B. 2010. Securing land rights for women. *Journal of Eastern African Studies*, 4(1): 91–113.
- Djusaeva, S. 2012. *Promoting rural women's rights to land: UN Women programme experience in Kyrgyzstan and Tajikistan*. Ponencia preparada para la Reunión del Grupo de expertos sobre buenas prácticas en la realización del derecho de las mujeres a los recursos productivos con un enfoque en la tierra, organizada por ONU-Mujeres en colaboración con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Ginebra, 25-27 de junio de 2012.
- FAO. 2007b. *Género y legislación: los derechos de la mujer en la agricultura*, por L. Cotula. FAO Estudio legislativo 76, Rev.1. Roma. <http://www.fao.org/docrep/010/y4311s/y4311s00.htm>
- FAO. 2011a. *Governing land for women and men – gender and voluntary guidelines on responsible governance of tenure of land and other natural resources*, por E. Daley y C.M. Park. Land Tenure Working Paper No. 19. Roma. <http://www.fao.org/docrep/014/ma811e/ma811e00.pdf>
- FAO. 2012b. *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. <http://www.fao.org/docrep/016/i2801s/i2801s.pdf>
- Flintan, F. 2010a. *Learning by doing: Working towards participatory rangeland management (PRM) in pastoral areas through ELMT/ELSE*. Washington, DC, USAID.
- Flintan, F. 2010b. Sitting at the table: Securing benefits for pastoral women from land tenure reforms in Ethiopia. *Journal of Eastern African Studies*, 4(1): 153–178.
- Flintan, F. y Cullis, A., recopiladores. 2010. *Introductory guidelines to participatory rangeland management in pastoral areas*. Ethiopia, Save the Children USA, FAO y ECHO. [www.cop-ppld.net/fileadmin/user\\_upload/copppld/items/introductory%20guidelines%20prm.pdf](http://www.cop-ppld.net/fileadmin/user_upload/copppld/items/introductory%20guidelines%20prm.pdf)
- Hilhorst, T. 2010. Decentralization, land tenure reforms and local institutional actors: building partnerships for equitable and sustainable land governance in Africa. *Land Tenure Journal*, 1(10): 35–59.
- ILC (Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra). 2009. *Advancing the monitoring of land governance for ensuring impact on poverty reduction*. Ponencia presentada en Land Governance in Support of the MDGs: Responding to New Challenges, Banco Mundial, Washington, DC, 9 y 10 de marzo de 2009.
- Khudayberdiyeva, M. 2009. *Uzbekistan Land Improvement Project*. Tashkent, BAsD Uzbekistán.
- Knight, R. 2011. The community land titling initiative: An investigation into the protection of customary land claims. En E. Harper, ed. *Working with customary justice systems: post-conflict and fragile states*, pp. 145–170. Roma, Organización Internacional de Derecho del Desarrollo.
- Seeley, J., Batra, M. y Sarin, M. 2000. *Women's participation in watershed development in India*. Gatekeeper Series No. 92. London, IIMAD. <http://pubs.iied.org/pdfs/6347IIED.pdf>
- Teklu, A. 2005. Research report 4 – land registration and women's land rights in Amhara Region, Ethiopia. Londres, IIMAD.
- ULA. 2010. *The Uganda Land Alliance quarterly newsletter*, Vol. 4. Kampala.
- Whitehead, A. y Tsikata, D. 2003. Policy discourse on women's land rights in sub-Saharan Africa: The implications of the return to the customary. *Journal of Agrarian Change*, 3(1–2): 67–112.
- WLLA. 2010a. *The impact of national land policy and land reform in Uganda*. Accra, Women's Land Link Africa.
- WOLREC. 2011. *Women's access to land and household bargaining power: a comparative action research project in patrilineal and matrilineal societies in Malawi*. Research Report No. 9. Roma, ILC, Women's Legal Resource Centre. [www.landcoalition.org/sites/default/files/publication/959/wlr\\_9\\_malawi.pdf](http://www.landcoalition.org/sites/default/files/publication/959/wlr_9_malawi.pdf)



MÓDULO

4



**Aspectos técnicos**

## LISTA *de* TEXTOS ILUSTRATIVOS

### Recuadros

**67**  
Recuadro 4.1: La equidad de género, los aspectos técnicos y las Directrices voluntarias

**68**  
Recuadro 4.2: Buenas prácticas que favorecen el logro de la equidad de género en los proyectos de tierras

**70**  
Recuadro 4.3: Asegurar la equidad de género en la formalización de los derechos tradicionales

**71**  
Recuadro 4.4: La cartografía comunitaria participativa mediante el uso de la tecnología GPS

**72**  
Recuadro 4.5: Hacer de la registración de las tierras un proceso más accesible para las mujeres

**72**  
Recuadro 4.6: Medidas de abaratamiento de los derechos de registro en apoyo de la equidad de género en la administración agraria

**75**  
Recuadro 4.7: Procedimientos alternativos a la titulación de las tierras

**78**  
Recuadro 4.8: La planificación del uso de la tierra mediante la participación equilibrada ambos sexos

**80**  
Recuadro 4.9: Consecuencias para las mujeres de las políticas de redistribución de las tierras en Europa oriental

### Listas de comprobación

**69**  
Lista de comprobación 4.1: Promover la equidad de género en los proyectos de administración de tierras

**73**  
Lista de comprobación 4.2: Reforzar la equidad de género en la agrimensura y el registro de las tierras

**76**  
Lista de comprobación 4.3: Asegurar la equidad de género en los sistemas de información sobre las tierras

**76**  
Lista de comprobación 4.4: Apoyar la equidad de género en los procedimientos de valoración

**77**  
Lista de comprobación 4.5: Apoyar la equidad de género en la fiscalidad

**79**  
Lista de comprobación 4.6: Apoyar la equidad de género en la planificación del uso de la tierra

**79**  
Lista de comprobación 4.7: Apoyar la equidad de género en la concentración parcelaria

**81**  
Lista de comprobación 4.8: Apoyar la equidad de género en la restitución de las tierras

**82**  
Lista de comprobación 4.9: Apoyar la equidad de género en las reformas redistributivas

**83**  
Lista de comprobación 4.10: Apoyar la equidad de género en las compensaciones

**85**  
Indicadores para el seguimiento recomendados aplicables a los aspectos técnicos

### Figura

**74**  
Figura 4.1: Continuo de los derechos sobre la tierra

## MÓDULO 4: Aspectos técnicos

### Refuerzo de la equidad de género en los enfoques, métodos y tecnologías de la administración de las tierras

#### Introducción<sup>7</sup>

En la administración de las tierras, es necesario tomar en consideración dos cuestiones esenciales relativas al género: *i)* en qué medida se abordan las necesidades, intereses y preocupaciones de las mujeres en el diseño de las actividades de administración de las tierras; y *ii)* cómo pueden las mujeres participar en igualdad de condiciones en las actividades de la administración de tierras.

La necesidad de abordar las cuestiones de equidad de género en las actividades, tecnologías y sistemas de la administración de las tierras es un tema central de las Directrices voluntarias (véanse algunos ejemplos en el Recuadro 4.1).

#### Aseguramiento y asignación de los derechos de tenencia

7.4 Los Estados deberían asegurar que las mujeres y los hombres gocen de igualdad ante los derechos de tenencia de reconocimiento reciente y que tales derechos se registren. ... Para la inscripción inicial de los derechos de tenencia, incluidos los procesos de elaboración de cartografía, se debería proceder utilizando enfoques basados en prácticas locales que permitan incrementar la transparencia.

10.3 Siempre que los Estados reconozcan legalmente la tenencia informal, deberían hacerlo a través de procesos participativos, teniendo en cuenta la perspectiva de género y con especial consideración para los arrendatarios.

11.6 Los Estados deberían establecer mecanismos de salvaguarda para la protección de los derechos legítimos de tenencia de los cónyuges, los familiares y otros sujetos cuyos nombres no figurasen como titulares de derechos en los sistemas registrales, tales como los registros de predios.

7.1 Cuando reconozcan o asignen derechos de tenencia sobre la tierra, la pesca y los bosques, los Estados deberían establecer salvaguardas, de acuerdo con las leyes nacionales, con el propósito de evitar la violación o la extinción de derechos de tenencia ajenos, incluidos los derechos legítimos que no están en la actualidad amparados por la ley. En particular, mediante las salvaguardas se debería proteger a las mujeres y personas vulnerables, quienes poseen derechos subsidiarios de tenencia, tales como los derechos de recolección.

#### Registro de los derechos de tenencia

17.3 Los Estados deberían tratar de garantizar que todos puedan registrar sus derechos de tenencia y obtener información sin discriminación basada en criterio alguno.

#### Ordenación reglamentada del territorio

20.2 Los Estados deberían elaborar mediante consultas y participación y difundir políticas y leyes sensibles ante las cuestiones de género en materia de ordenación territorial.

20.3 Los Estados deberían asegurar que la ordenación reglamentada del territorio se lleve a cabo de tal manera que se reconozcan las interrelaciones entre la tierra, la pesca y los bosques y sus usos, incluidos los aspectos de género relacionados con esos usos.

#### Restitución de las tierras

14.4 Los Estados deberían elaborar políticas y leyes en las que se tengan en cuenta las cuestiones de género a fin de asegurar la claridad y la transparencia en los procesos de restitución. La información sobre los procedimientos de restitución debería ser difundida ampliamente en los idiomas correspondientes. A lo largo de todo el proceso de reparación, los reclamantes deberían disfrutar de una asistencia adecuada y recibir incluso una asistencia jurídica y paralegal.

**RECUADRO 4.1:**  
**La equidad de género,**  
**los aspectos técnicos**  
**y las Directrices**  
**voluntarias**

Fuente: FAO, 2012b.



**Reformas redistributivas**

15.5 Cuando opten por realizar reformas redistributivas, los Estados deberían definir claramente los objetivos de los programas de reforma y las tierras exentas de la misma. Se deberían determinar con claridad quiénes son los beneficiarios previstos, por ejemplo las familias, en particular las que están a la busca de huertos domésticos, las mujeres, los residentes de asentamientos informales, los pastores, los grupos históricamente desfavorecidos, los grupos marginados, los jóvenes, los pueblos indígenas, los recolectores y los productores en pequeña escala de alimentos.

## Asuntos generales relativos a la administración y la gestión de las tierras<sup>8</sup>

Algunos de los obstáculos más comunes para el logro de la equidad de género en la gobernanza de la tenencia de la tierra derivan de los valores profundamente arraigados en las sociedades (ponencia de Renée Giovarelli presentada en el taller técnico de mayo de 2011):

- En todo el mundo, el personal de administración agraria y de ejecución de proyectos está compuesto principalmente por hombres; en consecuencia, las mujeres a menudo no participan o ni siquiera estén presentes en las actividades de campo relacionadas con los proyectos, tales como la demarcación de las tierras o la agrimensura (véase el *Módulo 3*).
- Con frecuencia, las mujeres no intervienen en el diseño de los proyectos ni están incluidas entre los beneficiarios de sus resultados, por ejemplo el acceso al crédito o los servicios comunitarios.
- Las mujeres suelen tener menos conocimientos que los hombres acerca de las posibles repercusiones de los proyectos en las cuestiones relativas a la tenencia y la gobernanza de las tierras, o de las consecuencias de los proyectos en los acuerdos de tenencia vigentes o en las actuales prácticas de gobernanza.
- El personal de administración de tierras y los encargados de la ejecución de proyectos que son financiados por donantes pueden no estar completamente al tanto de las connotaciones sociales y culturales de los derechos de tenencia en las zonas donde trabajan.

Es importante asegurar que las cuestiones de equidad de género sean incorporadas en todas las actividades de administración de tierras, y por ende es preciso tomar en consideración la totalidad de los problemas que plantean las cuestiones de género a lo largo de las fases de diseño, ejecución, seguimiento y evaluación del proyecto (Banco Mundial/FAO/FIDA, 2009b: 130-132). Los asuntos que será necesario abordar dependerán de las tareas específicas y del contexto del país, pero existen muchos ejemplos de buenas prácticas que pueden servir de base; algunas de ellas se describen en el Recuadro 4.2.

**Titulación conjunta**

En *India*, los programas de compra de terrenos agrícolas ayudan a las familias rurales sin tierras a adquirir pequeñas parcelas donde instalar una vivienda segura y poner en funciones una empresa doméstica controlada por mujeres. Ha contribuido al éxito de estos programas el que los beneficiarios participen plenamente en todas las etapas de su desarrollo, desde la busca de terrenos adecuados hasta el diseño de los planes de tierras. En muchos casos, los programas emiten títulos de propiedad conjunta a favor de ambos cónyuges, y a veces el nombre de la esposa es el que figura en primer lugar; en otros programas, los títulos se entregan solo a mujeres. Los buenos resultados conseguidos se deben a las acciones de sensibilización sobre problemas de equidad de género llevadas a cabo en las comunidades y entre las autoridades locales.

En *Camboya*, con arreglo al Proyecto de administración de tierras suplementarias, realizado en el período 2002-2007, el 78 por ciento de los nuevos títulos de propiedad fueron expedidos conjuntamente a los maridos y las esposas. El proyecto apuntaba a mejorar la situación socioeconómica general de las mujeres; y con el fin de promover una tenencia sostenible a largo plazo fue vinculado a otros proyectos de desarrollo tales como los que aseguran a las mujeres el acceso al crédito y a los servicios de extensión. Antes del comienzo del proyecto se llevó a cabo un examen de evaluación social para conocer la situación de los derechos a la tierra según una perspectiva de género e incorporar las preocupaciones relacionadas con el género en el diseño del proyecto. Se hizo también hincapié en la participación de las mujeres tanto en el diseño como en la ejecución del proyecto. Fue organizada una campaña exhaustiva de divulgación pública con numerosas sesiones de concienciación sobre asuntos de género para personas de ambos sexos,

**RECUADRO 4.2:**  
**Buenas prácticas que favorecen el logro de la equidad de género en los proyectos de tierras**

↑  
 incluidos los funcionarios de la administración y gestión de la tierra en todos los niveles. Las destinatarias principales fueron las mujeres debido a que entre ellas las tasas de analfabetismo son más altas y porque la carencia de educación en materia de derechos sobre la tierra es más pronunciada entre las mujeres. También se contrató a consejeros en cuestiones de género, que trabajaron con el equipo de ejecución del proyecto.

En *Etiopía*, tras la emisión, en el año 2000, del Edicto sobre el uso y administración de las tierras en la región de Amhara, la Oficina de Recursos Naturales y Uso de la Tierra elaboró una estrategia de aplicación y directrices sobre las responsabilidades y protocolos de rendición de cuentas a que están sujetos los distintos agentes encargados del registro de los derechos sobre la tierra. En las directrices se estipula que deben figurar en las actas de registro el nombre y la fotografía tanto de la esposa como del marido, y que ambos deben firmar el certificado de propiedad antes de que este pueda ser entregado al hogar. Con esta medida se busca asegurar la equidad de género en el registro de las tierras; sin embargo, los distritos han pedido recibir más apoyos para incorporar las cuestiones de género en sus operaciones y diseñar programas para reforzar la equidad de género a nivel de las bases.

En *Honduras*, el Proyecto de desarrollo agrícola del valle del Guayape, financiado por el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola, colaboró con la División de Titulación de Tierras para que los títulos agrarios fuesen extendidos a nombre de ambos cónyuges, pese a que las disposiciones restrictivas de la legislación sobre las sucesiones y la propiedad matrimonial excluían a las mujeres. El éxito alcanzado por el proyecto se debió a que fueron reexaminados los procedimientos de titulación para permitir que las mujeres estuviesen incluidas en las disposiciones de titulación y pudiesen acceder más fácilmente a la titulación de la propiedad; y a que el proyecto impartió cursillos sobre cuestiones de género al personal de los proyectos, a los agentes del catastro del Estado, al público y a personal de las entidades agrarias locales.

Fuentes: Ponencia de Elizabeth Stair sobre «La tierra y el género en el contexto de Jamaica», presentada en el taller técnico de mayo de 2011; Giovarelli y Lastarria-Cornhiel, 2006; Banco Mundial/FAO/FIDA, 2009b:139-140 y 145; Teklu, 2005; FAO, 2012a.


### Educación pública y sensibilización

En *Jamaica*, el trabajo de educación pública desarrollado por la Agencia Nacional de Tierras ha respaldado la equidad de género en la gobernanza de la tenencia de la tierra. Por ejemplo, la agencia organiza exposiciones itinerantes por el país, generalmente en los días de mercado cuando es más probable que las mujeres que viven en zonas rurales estén en el pueblo. En esos actos, la agencia proporciona información y hace presentaciones destinadas a las mujeres, en grupos o individualmente. Los temas incluyen los beneficios que derivan del acto de testar, de registrar el nombre de la mujer en el acta de propiedad de la pareja, de regularizar la tenencia de la mujer por medio de la inscripción catastral o de la titularización de todas las tierras compradas por ella por derecho propio. El personal del Programa de administración y gestión de las tierras de Jamaica asiste a las sesiones. La Agencia Nacional de Tierras difunde su información a través de folletos, otros materiales impresos y la internet.

### Cartografía participativa

En *Mozambique*, el enfoque territorial participativo y negociado de la FAO se ha utilizado para la delimitación de las tierras comunitarias. Los miembros de la comunidad, incluidos grupos separados de mujeres y de hombres, elaboran mapas de los terrenos por medio de consultas participativas. Tras debates con las comunidades vecinas, los grupos se ponen de acuerdo sobre un mapa definitivo, que es el que se registra en el catastro. Últimamente, la FAO ha integrado el enfoque territorial participativo y negociado y su Programa de análisis socioeconómico y de género (ASEG) en unas directrices para reforzar la equidad de género en los asuntos territoriales, promover el uso de metodologías participativas y sensibles al género y herramientas de negociación de cuestiones relativas al acceso y aprovechamiento de la tierra y los recursos naturales.

- ✓ Profundizar en la comprensión del sistema local de tenencia y sus disposiciones relativas a las mujeres. Conviene tener presente que la mayor parte de esa información no será consignada por escrito.
- ✓ Comprobar cuáles son las limitaciones de las respectivas leyes, políticas y reglamentaciones en lo que se refiere a la equidad de género.
- ✓ Llevar a cabo evaluaciones sociales previas a la ejecución del proyecto sobre cuestiones como la estructura familiar, la representación de las mujeres en los asuntos locales, el poder de decisión y los roles dentro de la familia y la sociedad, y las pautas de herencia, matrimonio y divorcio.
- ✓ Considerar a las mujeres beneficiarias de los proyectos, y pedirles expresar sus necesidades e indicar los obstáculos con los que, en su opinión, tropieza la equidad de género en la administración de las tierras.
- ✓ Elaborar directrices de aplicación en el idioma local o en los idiomas locales mediante la representación y la participación activas de las mujeres.
- ✓ Poner en funciones desde el inicio un sistema de seguimiento sobre asuntos de género, incluidos los indicadores de género.
- ✓ Contratar los servicios de un consejero o de un grupo coordinador en asuntos de género para que trabajen con el equipo de ejecución.

LISTA DE   
 COMPROBACIÓN 4.1:  
**Promover la equidad de género en los proyectos de administración de tierras**

Fuentes: Ponencia de Dalal Alnaggar sobre «El desarrollo de la agrimensura y de las tecnologías con equidad de género en la región árabe», y la ponencia de Kate Dalrymple sobre «Las cuestiones de género y los problemas relacionados con la tecnología en los proyectos de administración de tierras en Asia sudoriental y el Pacífico», presentadas en el taller técnico de mayo de 2011.

- ✓ Vincular las actividades de administración de las tierras con otros proyectos, por ejemplo los que tienen por objetivo asegurar el acceso de las mujeres al crédito y a los servicios de extensión.
- ✓ Promover el uso de metodologías y herramientas de participación sensibles a las cuestiones de género para regular el acceso a la tierra y a los recursos naturales y su aprovechamiento.
- ✓ A la hora de planificar la capacitación y las campañas de comunicación y sensibilización, tomar en consideración los factores del contexto que pueden impedir la participación de los distintos grupos de mujeres y hombres, tales como los idiomas locales y las costumbres.
- ✓ Realizar cursillos de sensibilización sobre asuntos de género en beneficio de mujeres y hombres, personal y oficiales del proyecto de los servicios de administración de tierras, y programar sesiones separadas para las mujeres cuando sea necesario.
- ✓ Llevar a cabo campañas exhaustivas de difusión pública y de educación, destinadas a mujeres y a hombres por igual.
- ✓ Tener en cuenta las limitaciones lingüísticas, el analfabetismo, la falta de información y la carencia de medios de transporte, especialmente en el caso de las mujeres.
- ✓ Cuando se exija la presentación de documentos de identidad, incluir un componente para ayudar a mujeres y hombres a obtenerlos.
- ✓ Proporcionar folletos informativos, vídeos, programas de radio, artículos periodísticos y sitios Web sobre la situación femenina, y referirse a contextos familiares y pertinentes para las mujeres, por ejemplo ilustrando los materiales con imágenes que muestran actividades realizadas por mujeres.
- ✓ Implantar sistemas de evaluación de género, y hacer un inventario de mejores prácticas y recoger datos desagregados por género para rastrear las repercusiones a largo plazo en la equidad de género de las iniciativas.

## Registro de los derechos de tenencia

La salvaguarda de la tenencia puede adoptar varias formas que aclaran los derechos de usuarios y propietarios de tierras: los títulos emitidos por el gobierno; los contratos de largo plazo redactados sin ambigüedad; los acuerdos de arrendamiento pactados de manera fiable; o el reconocimiento oficial de los derechos informales consuetudinarios legítimos y sus mecanismos accesibles y eficaces de solución de diferencias. Existen muchos ejemplos de que una mayor seguridad de la tenencia redundaba en beneficios para el individuo, el hogar y la comunidad porque la tenencia segura anima a realizar inversiones en la mejora de las tierras, las viviendas y el vecindario, y conduce al goce de medios de subsistencia más apropiados y a la elevación de los niveles de vida (Naciones Unidas-Hábitat, 2008: 8). El Recuadro 4.3 describe algunos problemas de equidad de género que surgieron durante el proceso de registro oficial de los derechos a la tierra tradicionales en Sudáfrica.

### RECUADRO 4.3: Asegurar la equidad de género en la formalización de los derechos tradicionales

Fuentes: South Africa Department of Land Affairs, 1997: 65 y 68; Banco Mundial/FAO/FIDA, 2009: 456.

En 1997, un libro blanco sobre la política agraria *sudafricana* subrayaba el peligro que entraña la formalización de los derechos (tradicionales) *de facto*, puesto que con arreglo a este procedimiento los títulos de tierras son adquiridos normalmente por una sola persona aunque sean varias las que ejercen la propiedad en la práctica. «Anteriormente, la inseguridad era la misma para todos, pero ahora existen fuertes discrepancias ya que quien disfruta de seguridad es tan solo una persona, generalmente de sexo masculino y jefe de familia. La experiencia ha mostrado que cuando esto acaece las mujeres y ancianos son generalmente quienes pierden sus derechos» (Departamento de Asuntos Agrarios de Sudáfrica, 1997: 65). «Por ejemplo, los certificados de ocupación se han otorgado generalmente al varón jefe del hogar. Si el derecho de ocupación se convirtiera por recualificación en derecho de propiedad, la propiedad sería invariablemente prerrogativa del cabeza de familia de sexo masculino. Con frecuencia él ha abandonado el hogar para establecerse en la ciudad, donde puede haber formado una segunda familia. Si su propiedad llegara a tener la calificación de bien transferible, ello daría pie a incentivar la venta de la tierra, con lo cual el resto de la familia podría quedar en situación de vulnerabilidad y ser desposeída» (Departamento de Asuntos Agrarios de Sudáfrica, 1997: 68).

Partiendo de estas experiencias, el libro blanco postula que es necesario dar a las mujeres una protección ampliada, introduciendo nuevas formas de propiedad y revisando los procedimientos de recualificación (formalización) de los derechos *de facto*. «La reforma de la tenencia abre oportunidades para incorporar los derechos de las mujeres en los nuevos perfiles de la propiedad, a saber los derechos de tipo familiar y la propiedad de grupo» (Departamento de Asuntos Agrarios de Sudáfrica, 1997: 68).

## Elaboración de catastros, titulación y registro de las tierras<sup>9</sup>

La elaboración de catastros y el registro de las tierras están en el centro de las actividades de administración de tierras en la mayor parte de los países. Las modernas tecnologías de agrimensura y de registro de tierras son fáciles de usar y permiten que mujeres y hombres puedan ser capacitados en el terreno de modo rápido y eficiente en los procedimientos técnicos de rutina para la administración de las tierras y la gobernanza de la tenencia. Con frecuencia, estas tecnologías son sencillas de aplicar y económicas; esto favorece la equidad de género porque las actividades técnicas resultan más asequibles y accesibles a un mayor número de personas. Una equidad de género reforzada en los aspectos técnicos de la administración agraria constituye por lo tanto una meta alcanzable.

Por ejemplo, el sistema de posicionamiento global (GPS), una tecnología compleja, es simple de aplicar en el campo mediante unidades portátiles que arrojan mediciones bastante exactas. En un proyecto de regularización de la tenencia realizado en Ghana, las investigaciones de aldea fueron llevadas a cabo en su mayor parte por mujeres que habían sido capacitadas en la localidad y que pasaron de casa en casa entrevistando a las personas y documentando sus derechos de tierras y los límites de sus parcelas mediante ordenadores portátiles y dispositivos GPS de mano; esto facilitó el proceso de registro porque los datos recogidos en el campo se almacenaban automáticamente en una sistema de información de tierras. El proyecto también desveló que a las mujeres les resultaba más sencillo hablar de sus tierras con una profesional de sexo femenino que con un hombre (ponencias de Rebecca Sittie y de Nigel Edmead presentadas en el taller técnico de mayo de 2011; Rebecca Sittie, comunicación personal).

La tecnología GPS es una útil herramienta que respalda también la cartografía participativa en la planificación del uso de la tierra con equidad de género, como lo ilustra el Recuadro 4.4 con referencia a Filipinas.

El procedimiento para representar las parcelas en mapas mediante Fotografía aérea o imágenes satelitales puede ser fácilmente comprendido por toda la comunidad: las personas no necesitan recibir una capacitación especial para identificar el árbol o los cultivos en pie que marcan, en la foto aérea o en la imagen de satélite, el borde de su propio trozo de tierra. Este método puede por lo tanto constituir una manera autónoma, accesible y equitativa en cuanto al género de registrar los derechos a la tierra. Los mapas de parcelas se basan normalmente en indicios y el conocimiento local de los límites de los terrenos que tienen especialmente vecinos y otros miembros de la comunidad, los cuales deberían estar presentes en el momento en que se realiza la delimitación de la zona.

### RECUADRO 4.4: La cartografía comunitaria participativa mediante el uso de la tecnología GPS

Fuente: Seema Gaikwad, comunicación personal.

La Asociación Filipina para el Desarrollo Intercultural ayuda a las comunidades indígenas a producir mapas en 3D y a presentar peticiones de reconocimiento de sus tierras ancestrales y los recursos que encierran. Este proceso involucra a toda la comunidad: tanto mujeres como hombres aprenden a utilizar la tecnología GPS y participan en el levantamiento de mapas de recursos. La calidad de los mapas depende del conocimiento combinado de los cartógrafos de la zona estudiada. Los jóvenes son aprendices especialmente receptivos porque son más duchos en el manejo de los nuevos aparatos. La asociación ha capacitado a más de 148 indígenas en el uso de la tecnología GPS para la verificación e identificación en el terreno de puntos comunitarios de referencia. El resultado ha sido que el pueblo mangyan de la isla de Mindoro ha introducido en su idioma local un nuevo significado para la sigla GPS, definiéndola *gamit pang-sukat*, «herramienta para hacer mediciones».

Las mujeres que participaron en los trabajos de cartografía 3D localizaron las fuentes de agua potable segura y los emplazamientos de las clínicas y escuelas. En las sesiones de cartografía, las mujeres participan en paridad de condiciones con los hombres en la toma de las decisiones para la comunidad acerca de los datos que hay que hacer figurar en los mapas. Mujeres y hombres también tienen iguales oportunidades para utilizar los mapas. Las mujeres intervienen desde las fases iniciales de construcción del modelo hasta la codificación e interpretación de los datos.

En 2003, la Asociación Filipina para el Desarrollo Intercultural recibió un pedido para exportar su sistema de cartografía participativa en 3D a otros países y llevar a cabo sesiones de formación en India y Myanmar.

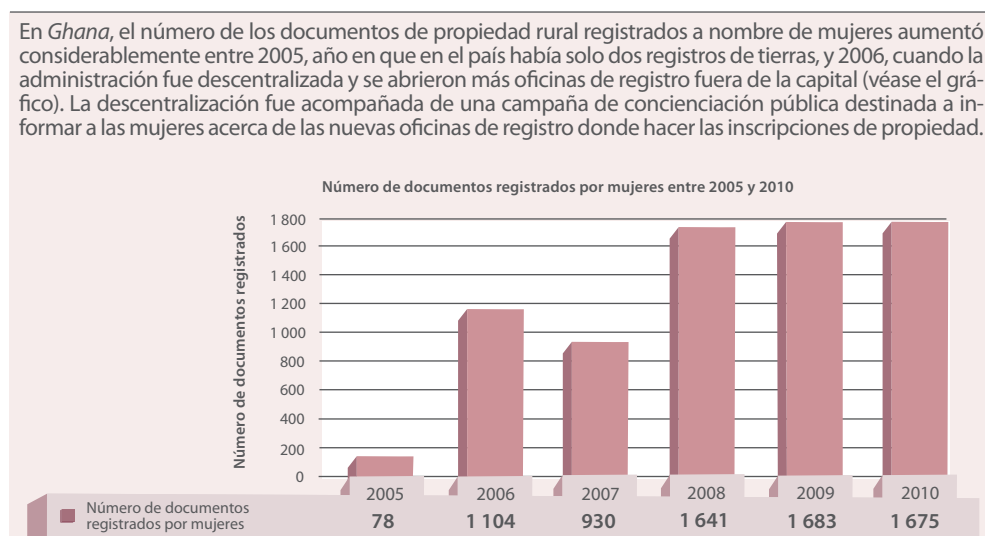


## Hacer de la registración y la titulación de las tierras un proceso más accesible y equitativo en cuanto al género

En muchos países en desarrollo el personal de oficina de las administraciones agrarias no cuenta con efectivos suficientes, lo que limita sus capacidades operativas. Los funcionarios pueden encontrarse a gran distancia de las comunidades rurales y no disponer de presupuestos y recursos adecuados que les permitan trasladarse al campo. A su vez, el acceso de las personas del medio rural a las oficinas de la administración se ve dificultado por la carencia de medios de transporte, la precariedad de los caminos y la falta de dinero, en particular en el caso de las mujeres porque en muchas sociedades estas tienen menores oportunidades de viajar que los hombres. Una de las formas de hacer que el proceso de registro de las tierras sea más accesible para ellas es descentralizando los servicios de la administración agraria, tal como se describe con referencia a Ghana en el Recuadro 4.5.

### RECUADRO 4.5: Hacer de la registración de las tierras un proceso más accesible para las mujeres

Fuente: Ponencia de Rebecca Sittie sobre «Los problemas de género en la gestión y el registro de las tierras en Ghana», presentada en el taller técnico de mayo de 2011.



Los costes y derechos de la registración de tierras también repercuten en el acceso de las mujeres a los registros, como lo muestran los ejemplos que se ofrecen en el Recuadro 4.6.

### RECUADRO 4.6: Medidas de abaratamiento de los derechos de registro en apoyo de la equidad de género en la administración agraria


Fuentes: Ponencias de Seema Gaikwad sobre «Experiencias de la participación de la sociedad civil en los procesos de la política agraria en Asia», y de Rebecca Sittie sobre «Los problemas de género en la gestión y el registro de las tierras en Ghana», presentadas en el taller técnico de mayo de 2011; Undeland, 2012.

En Nepal, el gobierno adoptó una directiva de exención del pago de una parte de los derechos de registro cuando las tierras se registran a nombre de una mujer. Inicialmente, la exención era del 10 por ciento en 2006 y aumentó al 20 por ciento en 2007 y al 25 por ciento en 2009. (Actualmente se está pidiendo que sea del 50 por ciento.) Como consecuencia de estas medidas, la cantidad de tierras registradas a nombre de mujeres se ha más que triplicado, aunque resulta difícil saber si para las mujeres este incremento se ha traducido en una mayor seguridad de sus derechos en la práctica.

En el ámbito de dos proyectos realizados en Ghana, los costos de registro fueron reducidos sustancialmente con el objeto de dar estímulos a la gente para inscribir sus tierras en los registros. El proyecto de administración agraria del gobierno, financiado por el Banco Mundial, redujo el costo del registro de los títulos en las zonas urbanas en cerca del 25 por ciento respecto a los costos normales. Con arreglo al Proyecto de titulación rural sistemática (descrito en el Recuadro 5.2), el gobierno ofreció exenciones sobre el impuesto de timbre, y la Cuenta del Desafío del Milenio sufragó el resto de los costes en concepto de documentación, agrimensura y cartografía, registro y honorarios legales. Si bien la sostenibilidad de este tipo de apoyo se puede cuestionar, el mismo constituye probablemente una herramienta que reforzará la equidad de género en el registro y la administración de las tierras a medida que la titulación se vaya extendiendo sistemáticamente en las zonas rurales de Ghana.

En Kirguistán, el costo que supone el registro de la propiedad y la tierra se ha visto como uno de los principales elementos que disuaden a las mujeres de realizar este trámite, pese a la política ejemplar consistente en incluir en el registro los nombres de todos los copropietarios del país.

- ✓ Antes del registro de las tierras, hacer una evaluación de los derechos existentes, concentrándose en los derechos de las mujeres (registrados y sin registrar) y en las pautas de la herencia, el matrimonio y el divorcio.
- ✓ Producir directrices y manuales de implementación destinados al personal de campo, y asegurar que las mujeres participen en su elaboración.
- ✓ Poner en funciones un sistema de seguimiento de cuestiones de género que incluya indicadores de género.
- ✓ Considerar como unidades objetivo del registro de las tierras los hogares encabezados por mujeres, y preguntar a las mujeres cuáles son sus necesidades y a qué limitaciones relacionadas con el género deben hacer frente a la hora de titular sus tierras.
- ✓ Promover la participación de empleados de sexo femenino en los servicios de registración de tierras.
- ✓ Promover la titulación conjunta y la inscripción de las mujeres como propietarias exclusivas de sus tierras.
- ✓ Diseñar un sistema de información y bases de datos sobre las tierras previendo añadir un procedimiento que garantice la aplicación de la legislación y las regulaciones relativas a la equidad de género.
- ✓ Apoyar las actividades para el levantamiento de mapas de parcelas, y basar estos mapas en pruebas y conocimientos locales sobre los límites de los terrenos, asegurando que mujeres (incluidas las mujeres que pertenecen a hogares encabezados por hombres), vecinos y otros miembros de la comunidad estén presentes durante las operaciones de demarcación.
- ✓ Descentralizar los servicios de registro de tierras para permitir a las comunidades locales acceder a ellos más fácilmente.
- ✓ Combinar las actividades de titulación con los proyectos de desarrollo económico, tales como la extensión agrícola, el fomento de las pequeñas empresas o el microcrédito.
- ✓ Mantener unos derechos de registro con costes reducidos para facilitar el acceso de las mujeres y otros grupos vulnerables a los servicios registrales.
- ✓ Realizar campañas de sensibilización destinadas a las mujeres, e informarlas de la importancia de los derechos de tierras y del registro de la tierra; de los lugares donde se localizan las oficinas del catastro y de las condiciones que rigen la inscripción de los títulos: tasas de servicios, documentos probatorios, etc.
- ✓ Tomar en cuenta el analfabetismo y la falta de información, y la carencia de medios de transporte.
- ✓ Editar folletos informativos y producir videos, programas radiofónicos, diarios y sitios Web destinados a las mujeres, considerando que la presentación y contenido de estos materiales puede diferir de los de los materiales que se destinan a los hombres.
- ✓ Comprobar que los certificados de titulación hayan sido elaborados correctamente, y que todos los titulares de propiedad hayan sido inscritos legalmente en los registros.
- ✓ Asegurar que los títulos de propiedad sean entregados simultáneamente a las mujeres y hombres a quienes la propiedad pertenece.
- ✓ Facilitar los procesos de apelación hechos por mujeres, poniéndolas en contacto con abogados y asesores paralegales capaces de asistirles en el manejo de asuntos específicos.
- ✓ Poner en marcha sistemas de evaluación sensibles a las cuestiones de género, y hacer un inventario de buenas prácticas y recolectar datos desglosados por género para rastrear los efectos a largo plazo de la equidad de género en las acciones realizadas.

 LISTA DE COMPROBACIÓN 4.2:  
**Reforzar la equidad de género en la agrimensura y el registro de las tierras**

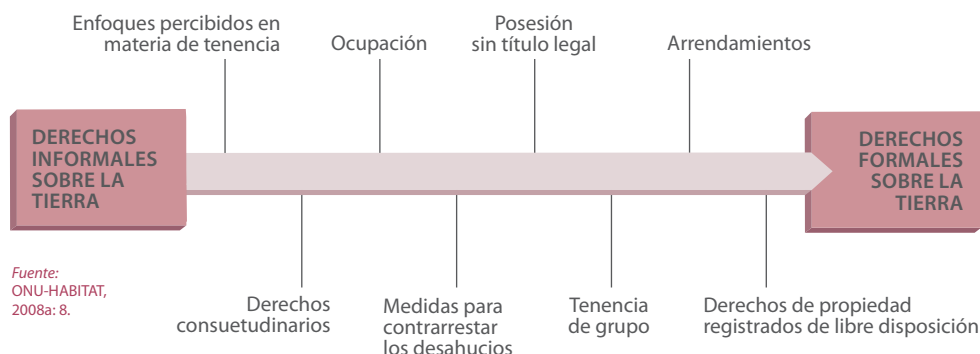
*Fuente:* Ponencia de Dalal Alnaggar sobre «El desarrollo de la agrimensura y de las tecnologías con equidad de género en la región árabe», presentada en el taller técnico de mayo de 2011.

## Procedimientos alternativos a la titulación de las tierras

Las tentativas de regularización de los derechos informales y consuetudinarios de tenencia se han centrado a menudo en la entrega de títulos individuales de propiedad que otorgan la facultad de transferir derechos a su titular. La titulación de las tierras ha sido un procedimiento preconizado por muchas organizaciones internacionales y que también los beneficiarios han acogido favorablemente. Sin embargo, es necesario proceder con cuidado para evitar que la formalización de los derechos tenga por consecuencia que las mujeres pierdan los derechos subsidiarios —de acceso, uso, recolección o cultivo— de que disfrutaban con arreglo a la ley consuetudinaria (Recuadro 4.3). Al socavar los derechos de tenencia preexistentes, la titulación puede hacer que la inseguridad de la tenencia aumente.

No existe una forma única de tenencia que pueda satisfacer las diferentes necesidades de todos los grupos de la sociedad. Una vez que se reconoce legalmente una amplia gama de derechos de tenencia tanto mujeres como hombres, cualquiera sea el sector social al que pertenezcan, tienen mayores oportunidades para satisfacer sus necesidades a pesar que estas puedan cambiar a lo largo del tiempo. Cuando se da reconocimiento legal a la tenencia en sus diferentes formas, también se promueve el desarrollo dinámico de los mercados de tierras (ONU-HABITAT, 2008a: 10). En la mayor parte de los países, los diversos derechos de tierras y tipos de tenencia se pueden representar en un continuo (Figura 4.1). En un extremo del continuo se encuentran las formas informales o ilegales de tenencia grupal, tales como el reconocimiento *de facto* de un asentamiento informal o ilegal, o la declaración de una autoridad política contra el desahucio forzoso. En el centro están los derechos de ocupación, los derechos grupales de uso, la posesión sin título ejercida por una colectividad, las concesiones especiales y la tenencia consuetudinaria comunal, que puede ser bien informal o formal. En el otro extremo está el arrendamiento registrado y la copropiedad, a los que se hace referencia convencionalmente como tipos «formales» de tenencia (ONU-HABITAT, 2007b: 24).

**FIGURA 4.1:**  
**Continuo de los**  
**derechos sobre la tierra**



Los procedimientos alternativos a la titulación (Recuadro 4.7) pueden dar seguridad a la tenencia, pero es necesario recurrir a ellos selectivamente y en función del contexto —rural, periurbano, urbano, asentamiento informal, etc.—. El grado de equidad de género de estas formas de tenencia es muy variable, y lo es también la seguridad que con ellas se asocia y que depende de varios factores. Por ejemplo, en comparación con los títulos de propiedad de libre disposición, el arrendamiento, en particular el arrendamiento contractual, es más barato, puede ser concedido más rápidamente, es más flexible, puede pactarse incluso si la propiedad de la tierra está en litigio, es actualizable según sea necesario, y requiere medios técnicos más económicos y sencillos. Para evitar la exclusión de las mujeres puede ser necesario adoptar medidas como el registro conjunto de las tierras arrendadas o la inscripción de estas a nombre de ambos cónyuges (Augustinus y Benschop, 2003: 4).

Los tipos de tenencia informal tales como el reconocimiento *de facto* de la ocupación —por patrocinio político, presentación de recibos de pago de facturas de servicios públicos, testimonios orales, reconocimiento informal de los derechos consuetudinarios, seguridad percibida de la tenencia, etc.— son los más comunes en los tugurios y asentamientos informales. La seguridad que procura esta forma de tenencia depende de las circunstancias locales y de si la tenencia está acompañada de otros instrumentos de protección contra los desalojos forzosos (Augustinus y Benschop, 2003: 4). Los tipos informales pueden constituir el fundamento para un ulterior y progresivo mejoramiento de la situación de la tenencia, y conducir con el tiempo a su formalización o a su ampliación gradual. Un enfoque de intervenciones progresivas puede hacer que la seguridad de la tenencia a corto o mediano plazo mejore, mientras las autoridades elaboran soluciones globales más duraderas y sensibles a las necesidades locales (ONU-HABITAT, 2008a: 10-11 y 20).

### La seguridad de la tenencia y los servicios públicos en Colombia

Los sistemas de tenencia formales se suelen considerar esenciales para asegurar el acceso a los servicios públicos. En Colombia, de acuerdo con la legislación, todos los ciudadanos pueden tener acceso a servicios tales como el agua, el saneamiento, la electricidad, el drenaje pluvial, la recolección de basura, el teléfono y el gas si pueden probar que ocupan sus viviendas habituales y pagan por los servicios suministrados. Toda una gama de sistemas de tenencia intermedios, tales como la declaración de posesión, la compraventa de derechos para uso futuro y la tenencia comunal, representan escalones para ascender en el refuerzo de los derechos y la protección contra el desahucio, lo que permite a los hogares pobres obtener viviendas relativamente seguras y asequibles, independientemente de la situación de su tenencia.

### RECUADRO 4.7: Procedimientos alternativos a la titulación de las tierras

Fuentes: Aristazabal y Gómez, 2004;  
Yahya, 2002; Farfan, 2002.

### Licencias de ocupación temporal en Kenya

El Ayuntamiento de Nairobi introdujo las licencias de ocupación temporal para promover el uso eficaz de las tierras públicas improductivas situadas en lugares estratégicos tales como cruces de calles, franjas entre carreteras en zonas densamente pobladas y tierras abiertas situadas en los extrarradios urbanos. Con arreglo a estas licencias, la autoridad local asigna la tierra para uso productivo pero mantiene sobre ella su control; la licencia es renovable cada año y el titular tiene el derecho a construir estructuras semipermanentes en el terreno que ocupa. Los arrendatarios pagan una renta anual que incrementa los dineros municipales. Aunque el propósito de las licencias temporales es la generación de ingresos en tierras comerciales, esas tierras a veces se utilizan con fines residenciales. El sistema de licencias temporales podría también ser replicado en condiciones análogas en otros lugares.

### Arriendo temporal de tierras en Tailandia

Las comunidades de bajos ingresos de Bangkok han llegado con los propietarios de las tierras a unos acuerdos prácticos que les permiten vivir en zonas donde pueden acceder a medios de subsistencia que están a su alcance económico. Las personas pobres cuidan de las tierras mientras el propietario espera que el valor de estas aumente antes de someterlas a explotación; y los usuarios ofrecen al dueño alquilar las tierras por un período breve a mediano pagando cuanto pueden desembolsar. Los propietarios están a favor de este tipo de arrendamiento porque constituye una forma de protección contra la invasión de sus tierras por terceros. En años recientes, las comunidades y autoridades han estudiado cómo hacer llegar los servicios básicos a estos asentamientos temporales. Conforme la expansión de las áreas urbanas crea mayores oportunidades de subsistencia en otros lugares, las personas pobres pueden negociar acuerdos similares con los propietarios en esas nuevas zonas.


## Los problemas de género en el diseño y la puesta en funciones de los sistemas de información y las bases de datos sobre las tierras<sup>10</sup>

Aunque por lo general las cuestiones de género no suelen estar contempladas en los sistemas de información y bases de datos sobre las tierras, el diseño de todo sistema de información debe concordar con el correspondiente marco de políticas y jurídico, incluso en lo referente a los asuntos de género. Por ejemplo, si la titulación conjunta está prevista en la legislación, el sistema debería reflejar este particular. Gracias a la informatización es ahora posible incorporar los aspectos de género en los sistemas de información sobre las tierras —por ejemplo, el sexo del titular—, lo que permite desglosar y analizar los datos por género. En los formularios estadísticos y documentos de registro debería haber espacio suficiente para consignar los nombres de todos los propietarios y demás partes con intereses en la tierra.

Las bases y sistemas computerizados pueden ser configurados fácilmente para registrar los derechos conyugales, la propiedad conjunta de las tierras y los intereses de los miembros de la familia relacionados con la tierra, y exigir la presentación obligatoria de certificados legales, otros documentos o elementos de información (por ejemplo, certificados de matrimonio) antes de pasar a la etapa siguiente del proceso de captura de los datos. En Uganda, por ejemplo, para el acto de transferencia de las tierras se requiere presentar el formulario 41, relativo al consentimiento del o de los cónyuges a las transacciones de tierras, y por lo tanto el sistema ha sido configurado de tal forma que se asegure que este documento haya sido escaneado antes de que la fase sucesiva de la transferencia oficial del título pueda tener lugar.

Para que la administración de las tierras sea más equitativa en cuanto al género, los profesionales de sexo femenino deberían participar en el diseño y uso de las herramientas y tecnologías; y los

curso de capacitación para administración y manejo de los sistemas y bases informáticas deberían estar configurados para satisfacer las necesidades educacionales de tanto mujeres como hombres. Las herramientas deberían evaluarse según una perspectiva de género; los criterios de evaluación formulados por la Red mundial de instrumentos relacionados con la tierra de acuerdo con el Mecanismo de elaboración de indicadores de género sobre la tenencia de la tierra son un ejemplo excelente de buena práctica en este campo (ONU-HABITAT, 2007a; 2009; 2011).

 LISTA DE  
COMPROBACIÓN 4.3:  
**Asegurar la equidad de  
género en los sistemas  
de información sobre  
las tierras**


Fuente: FAO, 2009c: 115.

- ✓ Utilizar tecnologías de bajo costo que estén al alcance de un mayor número de personas.
- ✓ Asegurar la participación de las mujeres en la preparación de los cuestionarios y encuestas.
- ✓ Recolectar datos estadísticos desglosados por género.
- ✓ Al recoger los datos, entrevistar a las mujeres separadamente de los hombres para conocer la versión de los hechos tal como ellas los refieren.
- ✓ Utilizar técnicas de cartografía comunitaria participativa para la planificación del uso de la tierra y la evaluación de los recursos, cuidando de que las mujeres y jóvenes, por una parte, y los hombres y demás adultos, por otra, intervengan en esta actividad separadamente; y asegurar la presencia de mujeres en todos los grupos de trabajo.
- ✓ Aclarar las funciones de la tecnología, y emplear a más profesionales de sexo femenino en los trabajos de campo para demostrar que las actividades de administración agraria son paritarias en cuanto al género.
- ✓ Asegurar que en los formularios de recopilación de datos y en los documentos de registro se reserve un espacio suficiente para colocar los nombres de todos los propietarios y demás partes interesadas en la tierra, y para anotar su género.
- ✓ Evaluar las herramientas de análisis desde una perspectiva de género (por ejemplo, de acuerdo con los criterios de la Red mundial de instrumentos relacionados con la tierra).

**¡RECUERDE!** Si bien la tecnología es neutral en cuanto al género, el uso que de ella se hace podría no serlo.

## Valoración<sup>11</sup>

Como muchas mujeres disponen de menos recursos financieros que los hombres, es fundamental que las propiedades de las mujeres sean valoradas justamente. Para una valoración justa es necesario tomar en cuenta los dos propósitos opuestos de la tasación de la propiedad: *i)* el cálculo de los impuestos sobre la propiedad; y *ii)* el cálculo de las compensaciones que los propietarios deberían recibir en caso de expropiación.

 LISTA DE  
COMPROBACIÓN 4.4:  
**Apoyar la equidad  
de género en los  
procedimientos de  
valoración**

Fuente: Ponencia de Nigel Edmead sobre «Los problemas de género en el diseño y la puesta en funciones de los sistemas de información y bases de datos sobre la tierra: experiencias de Ghana, Zambia y Uganda», presentada en el taller técnico de mayo de 2011.

- ✓ Asegurar que en la valoración se tomen en cuenta los valores no comerciales, tales como los valores sociales, culturales, religiosos, espirituales y medioambientales.
- ✓ Ponderar la influencia que en las negociaciones ejercen los factores sociales —relaciones sociales, prestigio, fraternidad—, con el objeto de establecer el precio o valor de la propiedad, especialmente para los grupos vulnerables, tales como las viudas y mujeres cabeza de familia, cuyo poder de negociación político es escaso.
- ✓ Mantener las tarifas de los servicios de valoración en importes mínimos.
- ✓ Explicar a los propietarios de tierras cómo se hacen las valoraciones, y en especial a las mujeres dado que ellas a menudo tienen niveles de alfabetización inferiores y carecen de información.
- ✓ Evitar la corrupción poniendo la información y los análisis a disposición del público.

## Fiscalidad<sup>12</sup>

Las políticas fiscales repercuten en la pobreza, en la distribución del ingreso y en la equidad de género. Es necesario velar por que la fiscalidad no exacerbe la discriminación entre hombres y mujeres, y que en especial no segregue los grupos vulnerables como los hogares encabezados por mujeres. Una presión fiscal fuerte sobre la propiedad y la copropiedad puede inducir a las personas a evitar el registro oficial de sus tierras, dejándolas con formas de tenencia menos seguras. Como regla general, el impuesto predial anual no debería superar el 1 por ciento del valor de la propiedad, y el impuesto sobre la adquisición de tierras no debería ser mayor del 3 por ciento.

- ✓ Asegurar que en el código tributario y en la reglamentación impositiva mujeres y hombres sean tratados en igualdad de condiciones.
- ✓ Abordar los efectos diferenciados que pueden derivar del impuesto predial para mujeres y hombres: sus porcentajes de participación en las tierras poseídas, uso de las tierras y medios de subsistencia, y prácticas relacionadas con la transferencia de las tierras.
- ✓ Asegurar que en el debate político sobre la política tributaria se proceda con pleno conocimiento de los efectos sociales que pueden determinar las opciones políticas, sobre todo en la equidad de género.
- ✓ Establecer una base impositiva que sea simple de administrar y de evaluar, pero también justa y justificable.
- ✓ Asegurar que el cálculo de los impuestos esté basado en valores apropiados.
- ✓ Contemplar la posibilidad de conceder exenciones fiscales y desgravaciones a los grupos vulnerables, tales como las mujeres pobres.
- ✓ Evaluar cuán aceptables resultan los impuestos para los contribuyentes, y explicarles la necesidad de la recaudación fiscal y el destino que se dará a las cantidades recolectadas. Los contribuyentes podrían participar en la fijación de los tipos impositivos y en las decisiones relativas a la utilización de los ingresos fiscales.
- ✓ Realizar el cálculo de los impuestos y la recaudación de los ingresos fiscales según procedimientos que eviten discriminar entre mujeres y hombres —tomando en consideración problemas como el analfabetismo y la falta de información o de medios de transporte—, y combinar las diligencias tributarias con otras actividades como reuniones de la comunidad, días de mercado o sesiones de capacitación.
- ✓ Garantizar que los ingresos fiscales se utilicen de modo tal que beneficien tanto a mujeres como a hombres, e involucrar a ambos géneros en un análisis de necesidades: por ejemplo, a través de la planificación participativa de los presupuestos municipales.
- ✓ Enseñar cómo rellenar los formularios de impuestos e informar de las cuantías que es necesario abonar de acuerdo con los diferentes casos impositivos: transacciones de propiedad, adquisición de bienes inmuebles, incluidas las rentas obtenidas por herencia o donación.
- ✓ Asegurar la transparencia publicando los cálculos fiscales.
- ✓ Establecer procedimientos para dar la oportunidad a mujeres y hombres de solicitar la revisión de sus liquidaciones de impuestos.

### LISTA DE COMPROBACIÓN 4.5: Apoyar la equidad de género en la fiscalidad

Fuente: FAO et al., 2007.

## Planificación del uso de la tierra<sup>13</sup>

Las políticas de planificación del uso de la tierra afectan a las formas de uso que los individuos dan a las tierras sobre las cuales poseen derechos de aprovechamiento. En muchos países, mujeres y hombres hacen uso de las tierras de diferentes formas; por lo tanto, una gobernanza de la tenencia equitativa en cuanto al género exige que el uso de la tierra se planifique de manera sensible al género.

La planificación participativa del uso de la tierra a nivel de la comunidad representa una buena vía para lograr esto, tal como lo muestra el ejemplo de cartografía comunitaria proveniente de Filipinas, que se describe en el Recuadro 4.4. El Recuadro 4.8 ilustra otros



ejemplos de buenas prácticas de Etiopía y Malí. El método de siete pasos, que se describe en el caso etíope, puede ser replicado en otros contextos y países.

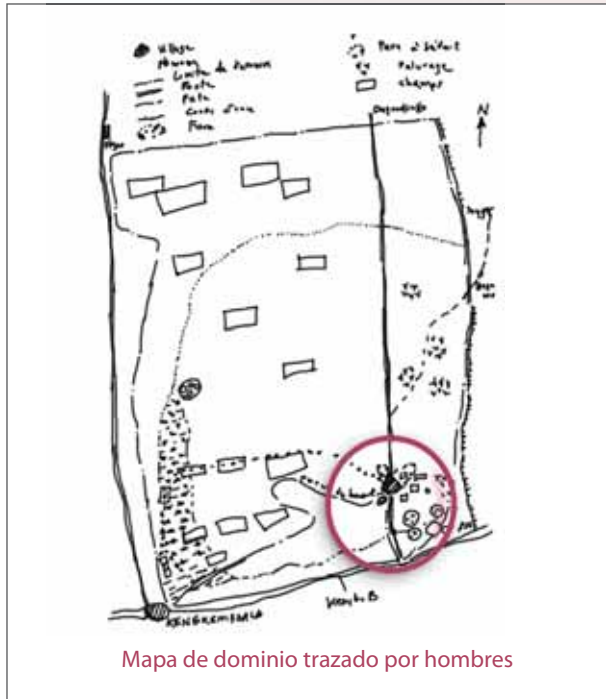
**RECUADRO 4.8:**  
**La planificación del uso de la tierra mediante la participación equilibrada de ambos sexos**

Fuente: Wehman, 2011: 156-157.

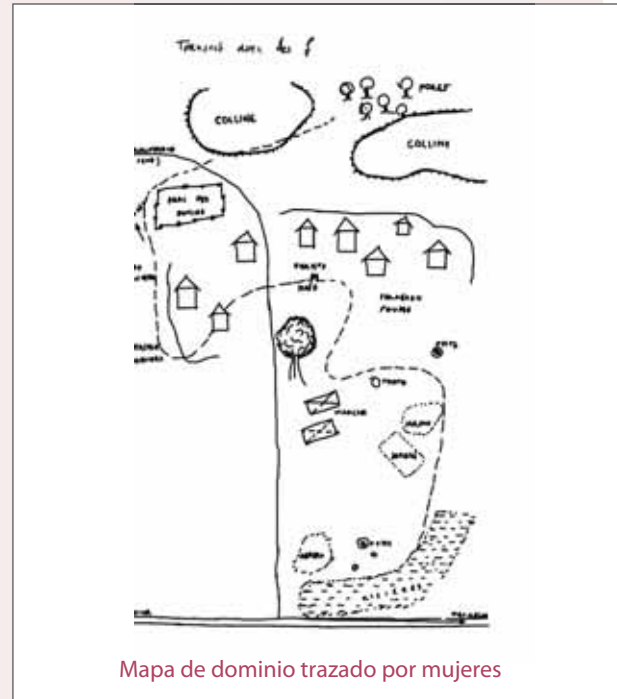
En *Etiopía*, el proyecto de Planificación del uso de la tierra y gestión de los recursos naturales en la región de Oromia, realizado por la Sociedad Alemana de Cooperación Internacional, fue estructurado con arreglo a un enfoque de género. Los procedimientos de selección del personal se llevaron a cabo equilibrando los efectivos de ambos géneros, y cuando esto no era posible se contrataba, en cambio, a consultores y practicantes de sexo femenino. El personal del proyecto y de las contrapartes recibió capacitación para integrar las cuestiones de género en todas las actividades. La planificación participativa del uso de la tierra y la evaluación participativa estuvieron a cargo de mujeres y hombres de las poblaciones seleccionadas, y el calendario y localización de las actividades se fijaron de manera que fuese posible evitar las eventuales desventajas de horario o lugar tanto para mujeres como para hombres. Se utilizaron herramientas de análisis de género para recopilar información sobre el acceso a los recursos y su control, las actividades y el volumen de trabajo de todos los miembros del hogar y la participación de las mujeres en la toma de decisiones en diferentes niveles. Se realizaron encuestas para reunir datos desglosados por sexo destinados a analizar los actuales usos de la tierra en los distritos y comunas abarcados por el proyecto.

Las mujeres intervienen ahora plenamente en la planificación participativa del uso de la tierra en Oromia, y toman parte en las decisiones a nivel público y de la familia. Las actividades económicas iniciadas gracias al proyecto han sido retomadas por los grupos femeninos tradicionales, y en ellas participa un número de mujeres siempre mayor.

Las representaciones gráficas de dominios, realizadas separadamente por mujeres y hombres en *Malí*, han demostrado que las mujeres contribuyen de manera esencial a la planificación y ordenación de las tierras y otros recursos naturales cuando están comprometidas en la planificación territorial. Sus mapas se centran en los problemas de uso de la tierra relacionados con los huertos y arrozales y con el acceso al agua. Cubren una superficie mucho menor que los mapas dibujados por los hombres, pero proporcionan más detalles sobre la parte de la aldea que es utilizada sobre todo por mujeres. Los mapas de los hombres se enfocan en las zonas más remotas que son más importantes para su trabajo. En consecuencia, ambos mapas se complementan y contribuyen por igual a la representación de un cuadro general de la situación de los recursos locales.




Mapa de dominio trazado por hombres



Mapa de dominio trazado por mujeres




- ✓ Pedir a las mujeres explicar la necesidad y/o la demanda de planificar los usos de la tierra (incluida la actualización de los planes existentes), porque las mujeres pueden tener conocimiento de demandas y necesidades que escapan a la percepción de los hombres.
- ✓ Analizar la situación en el terreno: derechos de tierras en vigor (registrados y sin registrar), en especial de mujeres; diferentes usos e intereses relacionados con las tierras, etc.
- ✓ A la hora de seleccionar a los interesados que han de participar en los talleres de planificación del uso de la tierra, incluir a expertos de sexo femenino, miembros de asociaciones de mujeres y mujeres que representan a diversos grupos sociales.
- ✓ Trabajar con estas mujeres directamente al sensibilizar o informar a los interesados.
- ✓ Asegurar que se establezcan contactos con mujeres al entablar el diálogo con los participantes (usuarios de las tierras).
- ✓ Asegurar que las mujeres estén representadas paritariamente en las entrevistas destinadas a la recolección de datos, en los debates de grupo y en los talleres. Los calendarios y lugares de reunión deben ser compatibles con los horarios y las posibilidades de asistencia de las mujeres.
- ✓ Tomar contacto separadamente con las mujeres para asegurar que aborden los problemas que ellas consideran importantes.
- ✓ Hacer intervenir a las mujeres en el acopio de datos estadísticos (análisis de situaciones, necesidades, potencialidades, etc.), ya que ellas suelen manejar una información importante que no está al alcance de los hombres, o que los hombres no valoran.
- ✓ Sensibilizar acerca de los asuntos de género para la planificación del uso de la tierra.
- ✓ Tomar medidas factibles destinadas a reducir las desigualdades de género.
- ✓ En la fase de formulación del plan (a menudo por expertos), dar la misma importancia a las aportaciones de las mujeres que a las de los hombres.
- ✓ Debatir con expertos que han sido sensibilizados sobre cuestiones de género las posibles repercusiones de las medidas adoptadas tanto en las mujeres como en los hombres.
- ✓ Involucrar a las mujeres en el proceso de toma de decisiones.
- ✓ Asegurar que el plan responda tanto a las necesidades y expectativas de las mujeres como a las de los hombres.
- ✓ Asegurar que las actividades prioritarias ya ejecutadas beneficien por igual a mujeres y a hombres.
- ✓ Basar la supervisión de la ejecución del plan de uso de la tierra en datos desglosados por género.

LISTA DE   
**COMPROBACIÓN 4.6:**  
**Apoyar la equidad de género en la planificación del uso de la tierra**

## Concentración parcelaria y reajuste<sup>14</sup>

Ya se trate de tierras para viviendas o de tierras agrícolas, la concentración de las parcelas y la reasignación de los derechos dentro de límites de nueva demarcación pueden tener consecuencias importantes en los actuales derechos de propiedad y uso de las tierras pertenecientes a mujeres y hombres. Es por lo tanto esencial que sean tomados en cuenta los derechos vigentes de los afectados y sus necesidades en cuanto al uso de las tierras. Los enfoques participativos para el diseño de las estrategias y proyectos de consolidación parcelaria son particularmente útiles a este respecto.

- ✓ Analizar los límites actuales de las parcelas y su situación jurídica, prestando especial atención a los derechos (registrados y sin registrar) de las mujeres.
- ✓ Determinar cuáles son las necesidades y deseos de la comunidad, consultando por separado a mujeres y jóvenes, por una parte, y a hombres y adultos mayores por otra.
- ✓ Asegurar que las políticas nacionales relativas a la concentración parcelaria garanticen los derechos de ambos sexos y respalden los derechos de herencia de mujeres y niñas.
- ✓ Dispensar cursillos de capacitación en materia de sensibilidad de género a los funcionarios que se ocupan de asuntos relativos a la concentración parcelaria.

LISTA DE   
**COMPROBACIÓN 4.7:**  
**Apoyar la equidad de género en la concentración parcelaria**

- ↑
- ✓ Proponer un plan provisional —declarando los objetivos, zona, alcance y calendario de las medidas de concentración parcelaria— a las mujeres y hombres de la comunidad afectada, y velar por que todos los interesados puedan acceder a esta información (por medio de la prensa escrita, la radio y la internet).
  - ✓ Acopiar datos desglosados por género sobre la propiedad, uso y gestión de las tierras y otros indicadores socioeconómicos (índices de alfabetización y educación, fuentes de ingreso, etc.) en la comunidad.
  - ✓ Incluir a las mujeres y hombres de la comunidad entre los miembros de la junta encargada de la concentración parcelaria. Facilitar la participación de las mujeres en las reuniones, y organizar reuniones destinadas solo a mujeres.
  - ✓ Asegurar la transparencia en la valoración de las parcelas.
  - ✓ Velar por que en los procesos de planificación y adopción de decisiones sean incluidas todas las mujeres y hombres cuyas parcelas se ven afectadas por las medidas de concentración, independientemente que quién sea el dueño oficial de las mismas.
  - ✓ Exponer a las mujeres y hombres un plan de concentración detallado que muestre la nueva disposición de las parcelas, el trazado de los caminos y la reubicación otros servicios públicos, e indicar los caminos y servicios que serán eliminados.
  - ✓ Formular comentarios e incorporarlos en el plan, y dar a mujeres y hombres la oportunidad de poner objeciones respecto a los linderos, la propiedad y la valoración de las parcelas.
  - ✓ Organizar un examen participativo para estudiar las opciones de concentración parcelaria.
  - ✓ Poner al tanto a la comunidad de la aprobación del plan, la revisión de los linderos en el terreno, la actualización final de los mapas catastrales y la expedición y registro de los nuevos títulos de propiedad.
  - ✓ Establecer planes de compensación justos y transparentes que no discriminen a las mujeres y que contemplen pagos a ambos cónyuges y a todos los propietarios de tierras.
  - ✓ Promover la provisión de asistencia jurídica para mujeres que defienden los derechos de mujeres.

**RECUADRO 4.9:  
Consecuencias para las  
mujeres de las políticas  
de redistribución de las  
tierras en Europa oriental**

*Fuentes: Banco Mundial, 2005: 8; Giovarelli y Duncan, 1999.*

En *Albania*, las tierras han sido redistribuidas a familias campesinas y a exmiembros de cooperativas y granjas estatales de acuerdo con el número de personas que componen la familia. Sin embargo, las tierras han sido tituladas y registradas solo a nombre del cabeza de familia.

En *Azerbaiján*, la Reforma agraria de 1996 dictó que las tierras que eran anteriormente de propiedad colectiva debían ser divididas y redistribuidas entre los residentes rurales. Con arreglo al Proyecto de privatización de granjas del Banco Mundial, todos los miembros del hogar, de edades comprendidas entre al menos 16 o 18 años, debían recibir una porción proporcional de esos terrenos, y sus nombres figurar en los certificados de tierras aunque solo los nombres de los cabezas de familia fueron inscritos en el registro catastral. La tenencia de las tierras redistribuidas era de propiedad común. En Azerbaiján se han mantenido tradiciones muy viejas que no favorecen este tipo de distribución: conforme a las leyes consuetudinarias relativas a la propiedad matrimonial y las sucesiones, las mujeres no tienen derecho a recibir tierras, aunque según la ley de 1996 tienen derecho a poseer tierras agrícolas. Por lo tanto, en el caso de muchas de las granjas redistribuidas las mujeres han recibido parcelas más pequeñas que las que han sido entregadas a los hombres.

## Redistribución y restitución de tierras<sup>15</sup>


En las políticas de privatización agraria que se aplicaron tras el hundimiento del comunismo en Europa oriental se recurrió ampliamente al mecanismo de la restitución para devolver las tierras a sus propietarios originales, quienes habían sido despojados de sus derechos de propiedad en virtud de la legislación adoptada por los antiguos gobiernos comunistas (Osskó, 2002). (En mayor o menor medida, los gobiernos de Europa oriental siguieron la pauta trazada por la Unión Soviética, que había hecho del Estado el dueño de todas las tierras.) Aunque las repercusiones diferenciadas por género del proceso de restitución no han sido estudiadas sistemáticamente, hay indicios de que mujeres y hombres han sido tratados de manera desigual a la hora de aplicarse la nueva legislación agraria, y se tienen pruebas de la reaparición, en el plano local, de normas y prácticas patriarcales en lo que respecta al derecho de las mujeres a la tierra (Recuadro 4.9), incluso en lugares donde las reglas oficiales de privatización no van en contra de las mujeres.

La equidad de género es un asunto particularmente crítico en las actuaciones de restitución de tierras que se ponen en marcha tras las catástrofes humanitarias, los conflictos o los desastres naturales (CNUAH, 1999). Después de los conflictos y desastres naturales, las mujeres enfrentan a menudo enormes barreras para acceder a las tierras, y cuando impera la incertidumbre general respecto a la gobernanza de la tenencia la equidad de género puede no parecer una cuestión prioritaria. No obstante, en Colombia, la Ley de víctimas y restitución de tierras de 2011 busca proporcionar reparación por las pérdidas sufridas a las víctimas del prolongado conflicto armado interno. La nueva ley adopta un enfoque sensible a las cuestiones de género y toma en consideración aspectos específicos tales como la edad, la orientación sexual o la discapacidad. Según las Normas para las mujeres en los procesos de restitución, las mujeres gozan de atención preferencial en esos procesos y en la titulación formal de la propiedad restituida. «El título del bien deberá entregarse a nombre de los dos cónyuges o compañeros permanentes», aun si la esposa o el compañero no estuvieran presentes durante el desarrollo del trámite administrativo (Meertens, 2012).

Cuando las preocupaciones de género se incorporan en las actividades de mitigación de las catástrofes y preparación para afrontarlas, aumentan también las posibilidades de que mujeres y hombres puedan anticipar las catástrofes naturales y hacer frente a sus efectos (Banco Mundial/FAO/FIDA, 2009c: 451).

Los Principios Pinheiro contienen directrices para la restitución de la vivienda y el patrimonio de refugiados y desplazados internos, y son aplicables a la equidad de género en la gobernanza de la tenencia de la tierra porque defienden los valores fundamentales de no discriminación y sensibilidad de género. En particular, el Principio 14 reclama una consulta y participación adecuadas para la adopción de decisiones, incluida la representación e integración de las mujeres en las decisiones relativas a la restitución, y exige que las mujeres dispongan de la información y medios necesarios para participar de forma efectiva en los procesos de toma de decisiones (FAO *et al.*, 2007). Los principios tienen pertinencia para las actividades de restitución de tierras en todas las situaciones posdesastre.

- ✓ Examinar los derechos existentes, tomando en cuenta los derechos a la tierra para los cuales no existen pruebas claras.
- ✓ Asegurar que las políticas nacionales relativas a la restitución de tierras, vivienda y propiedad garanticen los derechos de mujeres y de hombres y recojan los derechos de herencia de mujeres y niñas.
- ✓ Definir una política para las restituciones determinando qué derechos de propiedad serán devueltos a cuáles solicitantes, y la forma que habrán de adoptar las restituciones, por ejemplo la recuperación de la propiedad o el pago de compensaciones.
- ✓ Impartir capacitación en materia de sensibilidad de género a los funcionarios que trabajan en asuntos relacionados con la restitución.
- ✓ Divulgar a través de diarios, la radio, la internet o reuniones públicas una información oportuna que indique cómo y cuándo presentar las reclamaciones de restitución.
- ✓ Diseñar programas de asistencia para enseñar a mujeres y niñas a presentar reclamaciones de restitución, por ejemplo proporcionándoles formularios de restitución simples e instruyéndolas con sensibilidad de género acerca de cómo rellenarlos.
- ✓ Proveer recursos especiales a los hogares encabezados por una mujer soltera para que puedan hacer valer sus derechos en situaciones de emergencia.
- ✓ Incorporar los asuntos relativos a la sensibilidad de género en todos los programas y procedimientos para que mujeres y hombres puedan gozar del mismo tratamiento en los procesos de restitución hasta la confirmación de los derechos conjuntos a la vivienda, la tierra o la propiedad, e incluidos estos derechos.
- ✓ Supervisar el cumplimiento de los derechos a la restitución de la vivienda y la propiedad de las mujeres, para asegurar que las mujeres refugiadas puedan ejercer sus derechos de manera voluntaria y no sufran coerción para regresar a sus hogares o impedimento para hacerlo de forma segura y digna. Tramitar la reparación con diligencia. Mujeres y hombres deberán poder contar con asistencia legal en la localidad, y a este efecto conviene estudiar la posibilidad de crear equipos jurídicos móviles.

LISTA DE   
COMPROBACIÓN 4.8:  
**Apoyar la equidad de género en la restitución de las tierras**



- 
- ↑
- ✓ Apoyar la aplicación de medidas especiales de mitigación en los casos de catástrofes con el propósito de reducir la vulnerabilidad de los hogares encabezados por mujeres y formados por personas desplazadas y pobres.
- 

**¡RECUERDE!** Mujeres y hombres pueden concentrarse en distintos aspectos del proceso de restitución. Convendría esforzarse para conocer sus diferentes puntos de vista y determinar cómo tenerlos en cuenta en todo el proceso de restitución.

---

## Reformas redistributivas<sup>16</sup>

Si bien la concentración y el reajuste parcelarios se emprenden para perfeccionar la disposición y estructura de los terrenos, las reformas redistributivas son programas que tienen un alcance mucho más amplio puesto que implican la anulación de los derechos de algunos propietarios y usuarios y su reasignación a nuevos beneficiarios, generalmente a través de programas que normalmente son alcance nacional. En muchos países en desarrollo, las reformas redistributivas son un elemento importante de las políticas para facilitar el acceso a la tierra, y a menudo tienen como destinatarios a personas sin tierras, pobres y marginadas, incluidas las mujeres y los hogares encabezados por mujeres.

Las acciones de comunicación son un elemento particularmente importante para asegurar la equidad de género en la redistribución, tal y como lo ilustra el Programa de distribución de tierras del gobierno de Sindh en Pakistán, que se describe en el Recuadro 5.3.

 LISTA DE  
COMPROBACIÓN 4.9:  
**Apoyar la equidad de  
género en las reformas  
redistributivas**

- 
- ✓ Incluir a mujeres y hombres en el debate nacional sobre los objetivos de la redistribución de tierras
  - ✓ Facilitar la participación de las mujeres en los grupos de trabajo técnicos y comisiones encargadas de la investigación y redacción de recomendaciones para la elaboración de una política redistributiva.
  - ✓ Fomentar la cooperación de los ministerios competentes que se encargan de la aplicación de la reforma agraria para que brinden apoyo conjunto a los beneficiarios, en especial a los hogares encabezados por mujeres.
  - ✓ Imponer límites a las aportaciones que se exige hacer a los beneficiarios en efectivo, en especie o mediante préstamos, y permitirles presentar solicitudes colectivas con el fin de asegurar la inclusión de los grupos pobres y vulnerables y promover el alivio de la pobreza.
  - ✓ Promover la equidad de género en las leyes y reglamentación para la asignación de tierras
  - ✓ Hacer una evaluación de las necesidades de tierras —para actividades agrícolas, de subsistencia, etc.— y asignar las parcelas en consecuencia y en función de la fertilidad, tamaño y ubicación de los terrenos.
  - ✓ Ayudar a los grupos vulnerables, tales como las mujeres sin tierras, a seleccionar, evaluar y negociar sus adquisiciones de tierras y participar en la planificación del desarrollo de la finca.
  - ✓ Asegurar la transparencia con el fin de evitar que los individuos influyentes manipulen la selección de los beneficiarios.
  - ✓ Definir con claridad qué derechos de propiedad han sido asignados a las personas reasentadas. Los derechos y responsabilidades han de ser comprendidos y aceptados por quienes deben acatarlos; el Estado debe aplicarlos con rigor, y la gente debe percibir que son seguros.
  - ✓ Instaurar métodos para prevenir y resolver los conflictos relacionados con los linderos de los predios o con el uso de los recursos naturales que resultan de la redistribución de las tierras, con la finalidad de facilitar la reintegración en la comunidad de las personas reasentadas y agilizar el funcionamiento de los mecanismos de mediación, de los tribunales de tierras, etc.
  - ✓ Seleccionar a beneficiarios que tengan experiencia como arrendatarios o trabajadores agrarios; y apoyar a los que no la tengan capacitándolos en técnicas agrícolas y en el uso apropiado y sostenible de la tierra.
  - ✓ Facilitar el acceso a mujeres y a hombres a los mercados de insumos y productos, al crédito y a los servicios de asesoramiento.
  - ✓ Implantar un sistema de seguimiento robusto que permita conocer las variaciones en los resultados de las reformas redistributivas, afinar los programas y planificar medidas de mitigación para hacer frente a los acontecimientos negativos y a sus consecuencias.
-

## Compensación<sup>17</sup>

Las compensaciones se exigen generalmente en el caso de expropiaciones realizadas en interés público, y a veces también para personas que han perdido sus derechos de tenencia durante los procesos de restitución, concentración o redistribución de tierras. Determinar quién debe recibir compensación cuando las tierras son de propiedad conjunta puede ser una cuestión compleja si la propiedad es objeto de disputa. Las leyes relacionadas con la compensación deberían en consecuencia requerir que se investigue quién habrá de sufrir pérdidas de resultados de cualquier adquisición o expropiación forzosa, atendiendo de modo especial a los derechos de uso de la tierra de mujeres y niños, quienes pueden no ser propietarios formales de la tierra, y a los derechos de los arrendatarios. Los mecanismos para el pago de las compensaciones deberían ser diseñados de forma tal que asegure que las familias tomen en conjunto las decisiones acerca del uso que darán a los dineros de compensación que habrán recibido (FAO, 2008a: 33-34).

- ✓ Averiguar a quiénes pertenecen las tierras o quiénes tienen derechos sobre las tierras por expropiar, y garantizar que todos los propietarios hayan sido debidamente avisados de la expropiación, vivan o no en esas tierras.
- ✓ Comprobar que todos los titulares de tierras en propiedad conjunta que hayan sido expropiadas reciban una compensación equitativa y en cuantía proporcional al valor del bien que han dejado de poseer.
- ✓ Asegurar que a los propietarios les sea pagada una justa compensación. Estudiar la posibilidad de que los grupos de personas vulnerables que carecen de otras fuentes de ingreso sean compensados con nuevas tierras por las que les fueron expropiadas.
- ✓ Asegurar que los mecanismos de pago de compensaciones vinculen el destino de los fondos recibidos a la decisión colectiva de la familia.

**¡RECUERDE!** Para asegurar que las mujeres puedan beneficiarse con los mecanismos de compensación, es indispensable que sus derechos de tenencia sean reconocidos y estén registrados.

LISTA DE   
COMPROBACIÓN 4.10:  
**Apoyar la equidad  
de género en las  
compensaciones**

### Notas

<sup>7</sup> Dalal Alnaggar, Marianna Bicchieri, Kate Dalrymple, Nigel Edmead, Neil Pullar y Rebecca Sittie hicieron aportaciones sustantivas a este módulo durante el taller técnico celebrado en la Sede de la FAO en mayo de 2011, inclusive mediante sus intervenciones en los debates con el grupo de trabajo sobre los aspectos técnicos.

<sup>8</sup> FAO/Banco Mundial/FIDA. *Gender in Agriculture Sourcebook*. <http://siteresources.worldbank.org/INTGENAGRLIVSOUBOOK/Resources/CompleteBook.pdf>

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Ponencia de Nigel Edmead sobre «Los problemas de género en el diseño y la puesta en funciones de los sistemas de información y bases de datos sobre la tierra: experiencias de Ghana, Zambia y Uganda», presentada en el taller técnico de mayo de 2011.

<sup>11</sup> Mends, 2006: 5 y sig.; Ambaye, 2009: 13 y sig.

<sup>12</sup> [www.fig.net/commission9/wgroups/sg9\\_1\\_1\\_11\\_14.htm](http://www.fig.net/commission9/wgroups/sg9_1_1_11_14.htm); Barnett y Grown, 2004.

<sup>13</sup> Wehrman, 2011.

<sup>14</sup> FAO, 2003c.

<sup>15</sup> Grover y Flores-Bórquez, 2004; Osskó, 2002.

<sup>16</sup> Binswanger-Mkhize, Bourguignon y van den Brink, 2009: 14 y sig.

<sup>17</sup> Binswanger-Mkhize, Bourguignon y van den Brink, 2009: 23 y sig.; Ambaye, 2009: 18 y sig.

## Resumen de los mensajes

### clave sobre los aspectos técnicos

Antes de iniciar cualquier actividad de administración agraria, es necesario analizar la situación en el terreno, por ejemplo la estructura de la familia, el poder de decisión de la mujer, las pautas de herencia, de matrimonio y de divorcio, la representación femenina en los asuntos locales, los diferentes usos e intereses de que es objeto la tierra, y los linderos y derechos (registrados y sin registrar) aplicables a las tierras, y en particular los derechos de las mujeres.

Deberían establecerse mecanismos específicos para el registro de los derechos de tierras de las mujeres, tales como los de uso o de propiedad, subsidiarios o conjuntos. Las mujeres deberían poder ejercer, a título individual o colectivo, derechos exclusivos sobre la propiedad.

Se debería promover el uso de metodologías y herramientas que permitan a las mujeres tomar parte en las actividades. Se deberían organizar reuniones separadas para las mujeres, con el objeto de asegurar que puedan abordar los asuntos que consideran importantes para ellas y que por razones culturales prefieren no examinar en presencia de hombres.

Las mujeres que representan a diferentes grupos sociales deberían ser reconocidas como partes interesadas clave, y su participación activa en el proceso de toma de decisiones debería facilitarse. Se deberían tener en cuenta el analfabetismo y la falta de información y de medios de transporte; y los lugares y calendarios de celebración de las reuniones deberían programarse atendiendo a los horarios y posibilidades de desplazamiento de las mujeres.

Se debería prestar atención a las cuestiones de equidad de género a la hora de crear todo nuevo sistema o base de datos de información sobre las tierras.

Podría ser necesario introducir reformas jurídicas y de procedimiento con vistas al uso de tecnologías y sistemas que permitan intensificar la equidad de género en la administración de las tierras.

Las herramientas utilizadas en el análisis de las cuestiones de tierras deberían evaluarse de acuerdo con una perspectiva de género.

Los problemas de género deberían incorporarse en el diseño, ejecución y seguimiento de todos los proyectos y actividades de la administración agraria. La participación equitativa de los sexos en los aspectos técnicos de la gobernanza de la tenencia de la tierra —administración, tecnologías y sistemas— es una condición necesaria para que los intereses de todos los individuos —mujeres y hombres— puedan ser tenidos en cuenta.

El personal y los cuadros de las administraciones de gobierno y las comunidades deberían ser capacitados en cuestiones de sensibilidad de género; y se deberían organizar campañas de difusión destinadas a concienciar acerca de la equidad de género en las actividades de la administración de las tierras.

Con el propósito de evitar la corrupción y la exclusión, los procedimientos y los resultados de las actividades de la administración de tierras deben ser fáciles de entender, ser accesibles al público y tener bajo costo.

Para que las actuaciones de la administración agraria beneficien a mujeres y a hombres por igual, es necesario tomar en consideración las diferentes repercusiones que derivan de las medidas adoptadas para ambos sexos.

## Indicadores para el seguimiento recomendados aplicables a los aspectos técnicos

- Porcentaje de las mujeres y hombres empleados en los sectores técnicos de la administración agraria (agrimensura, valoración, geodesia, GPS, etc.).
- Número de mujeres que se han matriculado y se han diplomado en cursos de formación técnica de la educación superior, y número de asignaturas científicas enseñadas en la escuela secundaria.
- Porcentaje de las mujeres y hombres que han recibido cursillos de promoción del liderazgo y de formación básica en asuntos jurídicos sobre temas vinculados a las tierras.
- Número de tecnologías sensibles a las cuestiones de género utilizadas en las actividades de administración agraria.
- Porcentaje de las mujeres y hombres que asisten a cursillos de formación sobre el uso de las nuevas tecnologías relacionadas con la tierra.



- Ambaye, D.W.** 2009. Land valuation for expropriation in Ethiopia: Valuation methods and adequacy of compensation. Ponencia presentada en la 7th FIG Regional Conference on Spatial Data Serving People: Land Governance and the Environment – Building the Capacity, Hanoi, 19-22 de octubre de 2009.
- Aristazabal, N. y Gómez, A.** 2004. Improving security without titles in Bogotá. *Habitat International*, 28(2): 245–258.
- Augustinus, C. y Benschop, M.** 2003. Security of tenure – best practices. Nairobi, ONU-Hábitat. [http://www.unhabitat.org/downloads/docs/10784\\_1\\_594339.pdf](http://www.unhabitat.org/downloads/docs/10784_1_594339.pdf)
- Barnett, K. y Grown, C.** 2004. Gender impacts of government revenue collection: The case of taxation. *Economic Paper No. 62*. Londres, Commonwealth Secretariat.
- Banco Mundial.** 2005. *Gender issues and best practices in land administration projects: A synthesis report*. Washington, DC. [http://siteresources.worldbank.org/intard/resources/gender\\_land\\_fulltxt.pdf](http://siteresources.worldbank.org/intard/resources/gender_land_fulltxt.pdf)
- Banco Mundial/FAO/FIDA.** 2009a. *Gender in agriculture sourcebook*. Washington, DC y Roma.
- Banco Mundial/FAO/FIDA.** 2009b. Module 4: Gender issues in land policy and administration. En *Gender in agriculture sourcebook*. Washington, DC y Roma.
- Banco Mundial/FAO/FIDA.** 2009c. Module 10: Gender and natural resources management. En *Gender in agriculture sourcebook*. Washington, DC y Roma.
- Binswanger-Mkhize, H.P., Bourguignon, C. y van den Brink, R.** 2009. *Agricultural land redistribution: toward greater consensus*. Washington, DC, Banco Mundial.
- CNUAH.** 1999. *Women's rights to land, housing and property in post-conflict situations and during reconstruction: A global overview*. Nairobi, Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat). [www.unhabitat.org/downloads/docs/1504\\_59744\\_Land.pdf2.pdf](http://www.unhabitat.org/downloads/docs/1504_59744_Land.pdf2.pdf)
- FAO.** 2003c. *The design of land consolidation pilot projects in Central and Eastern Europe. Land Tenure Studies No. 6*. Roma. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/y4954e/y4954e00.pdf>
- FAO.** 2008a. *Compulsory acquisition of land and compensation. Land Tenure Studies No. 10*. Rome. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0506e/i0506e00.pdf>
- FAO.** 2009c. "We all inherited this earth", inheritance rights of widows and children in the context of AIDS: legal overview. Roma (informe sin publicar).
- FAO.** 2012a. *Guía para mejorar la igualdad de género en las cuestiones territoriales (IGETI)*. Documento de trabajo de la División de Tierras y Aguas N° 3. Roma. <http://www.fao.org/docrep/016/me282s/me282s.pdf>
- FAO.** 2012b. *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. <http://www.fao.org/docrep/016/i2801s/i2801s.pdf>
- FAO, Consejo Noruego para Refugiados, ACNUR, ONU-Hábitat, ACNUDH y OCAH.** 2007. *Handbook on housing and property restitution for refugees and displaced persons – implementing the "Pinheiro Principles"*. [www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro\\_principles.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro_principles.pdf)
- Farfan, F.** 2002. En G. Payne, ed. *Land rights and innovation: improving tenure security for the urban poor*. Londres, ITDG Publishing.
- Giovarelli, R. y Duncan, J.** 1999. Women and land in Eastern Europe and Central Asia. Washington, DC, USAID. [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/pnacl400.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnacl400.pdf)
- Giovarelli, R. y Lastarria-Cornhiel, S.** 2006. *Study on women and property rights: project best practices*. Washington, DC, USAID. [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/pnadj420.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnadj420.pdf)
- Grover, R. y Flores-Bórquez, M.** 2004. *Restitution and land markets*. Ponencia presentada en la FIG Working Week, Atenas, 22-27 de mayo de 2004.
- Meertens, D.** 2012. *Colombia's law on victims and restitution: a challenge for gender-sensitive transitional justice*. Ponencia presentada en la Reunión del Grupo de expertos sobre buenas prácticas en la realización del derecho de las mujeres a los recursos productivos con un enfoque en la tierra, organizada por ONU-Mujeres en colaboración con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Ginebra, 25-27 de junio de 2012.
- ONU-Hábitat.** 2007a. *Gendering land tool development*. Nairobi, Secretaría de la Red mundial de instrumentos relacionados con la tierra.
- ONU-Hábitat.** 2007b. *Policy makers guide to women's land, property and housing rights across the world*. Nairobi.
- ONU-Hábitat.** 2008b. *Secure Land Rights for All*. Nairobi.
- ONU-Hábitat.** 2009. *Gender evaluation criteria for large-scale land tools*. Nairobi.
- ONU-Hábitat.** 2011. *Designing and evaluating land tools with a gender perspective: training package for land professionals*. Nairobi.
- Osskó, A.** 2002. *Land restitution and compensation procedures in Central Eastern Europe*. Ponencia presentada en la FIG Commission 7 Annual Meeting, Pretoria, 4-9 de noviembre de 2002.
- South Africa Department of Land Affairs.** 1997. *White Paper on South African Land Policy*. Pretoria.
- Teklu, A.** 2005. Research report 4 – land registration and women's land rights in Amhara Region, Ethiopia. Londres, IIMAD.
- Undeland, A.** 2012. *Lessons learned and good practices in realizing women's rights to productive resources with a focus on land: Kyrgyzstan and Tajikistan*. Ponencia preparada para la Reunión del Grupo de expertos sobre buenas prácticas en la realización del derecho de las mujeres a los recursos productivos con un enfoque en la tierra, organizada por ONU-Mujeres en colaboración con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Ginebra, 25-27 de junio de 2012.
- Wehrmann, B.** 2003. Women's access to and control over land in African and South Asian countries. *Landnutzung und Landentwicklung* [Uso de la tierra y desarrollo], 44: 83–89.
- Wehrmann, B.** 2011. *Land use planning. Concept, tools and applications*. Eschborn, Alemania, GIZ. [www2.gtz.de/dokumente/bib-2011/giz2011-0041-en-land-use-planning.pdf](http://www2.gtz.de/dokumente/bib-2011/giz2011-0041-en-land-use-planning.pdf)

MÓDULO

5



**Transmitir el mensaje**

## LISTA *de* TEXTOS ILUSTRATIVOS

### Recuadros

**89**

Recuadro 5.1: La transmisión de los mensajes y las Directrices voluntarias

**90**

Recuadro 5.2: Buenas prácticas en las acciones de sensibilización

**91**

Recuadro 5.3: La sensibilización de género en apoyo de una gobernanza de la tenencia de la tierra equitativa en cuanto al género

**94**

Recuadro 5.4: Respaldo a la formación jurídica básica

**97**

Recuadro 5.5: Cómo enmarcar los mensajes en los coloquios comunitarios

**98**

Recuadro 5.6: Apoyar la participación de las mujeres en las reuniones

**99**

Recuadro 5.7: Las radios rurales como herramientas de comunicación para el cambio: el proyecto Dimitra

**99**

Recuadro 5.8: Métodos y medios de comunicación equitativos en cuanto al género

**100**

Recuadro 5.9: Cambiar las actitudes por medio de un enfoque orientado a la familia

### Listas de comprobación

**91**

Lista de comprobación 5.1: Apoyar la equidad de género en el acceso a la información sobre la tierra

**92**

Lista de comprobación 5.2: La sensibilización de género

**93**

Lista de comprobación 5.3: Utilizar la comunicación en apoyo de la promoción

**94**

Lista de comprobación 5.4: El diseño de las estrategias y métodos de comunicación y sensibilización

**97**

Lista de comprobación 5.5: La elaboración de los mensajes

**101**

Indicadores para el seguimiento recomendados relativos a la transmisión del mensaje

### Figura

**95**

Figura 5.1: Diseño de una estrategia para la comunicación y la sensibilización

## MÓDULO 5: Transmitir el mensaje

Estrategias y métodos de la comunicación y la sensibilización que favorecen la equidad de género en la gobernanza de la tenencia de la tierra

### Introducción<sup>18</sup>

La comunicación y la sensibilización son elementos indispensables para el cambio en los valores y las actitudes —incluso los valores y actitudes acerca del género y la gobernanza en la tenencia de la tierra—. La comunicación puede movilizar a la gente para actuar en pro del desarrollo, por ejemplo para reivindicar sus derechos a la tierra, y al mismo tiempo contribuir, por medio de la participación de todos los interesados, a la construcción de un consenso sobre los problemas y sus posibles soluciones (FAO/GTZ, 2006).

Uno de los diez principios rectores de aplicación de las Directrices voluntarias —la transparencia— define de qué manera se respalda gracias a la comunicación y la sensibilización una gobernanza responsable de la tenencia de la tierra con equidad de género. Las Directrices voluntarias también subrayan la necesidad de elaborar mensajes con sensibilidad y especificidad de género (Recuadro 5.1).

**3.B.8 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.

**8.9** Los Estados deberían asignar derechos de tenencia y delegar la gobernanza de la tenencia de forma transparente y participativa, mediante procedimientos sencillos que sean claros, accesibles y comprensibles para todos, en particular para los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia de la tierra. La información sobre esta materia, expresada en los idiomas correspondientes, debería ponerse a disposición de todos los posibles participantes, por ejemplo a través de mensajes en los que se tienen en cuenta las cuestiones de género.

**15.9** Los Estados deberían aplicar las reformas redistributivas de acuerdo con enfoques y procedimientos transparentes, participativos y responsables. ... Todas las partes afectadas, incluidos los grupos desfavorecidos, deberían recibir una información exhaustiva y clara acerca de las reformas, en particular mediante mensajes específicos que incorporen cuestiones de género.

#### RECUADRO 5.1: La transmisión de los mensajes y las Directrices voluntarias

Fuente: FAO, 2012b.

### Concienciación, sensibilización respecto al género y acciones de promoción

Para dar expresión a sus opiniones y hacer elecciones acertadas, las personas deben ser conscientes de los problemas y de los derechos (FAO, 2011a: 20). Es por lo tanto necesario que la información esté disponible en los idiomas locales (orales o escritos) y que su contenido se adapte a los públicos en todos los niveles, desde los encargados nacionales de las políticas hasta las bases en las comunidades locales, ya que cada uno puede tener opiniones, perspectivas, experiencias y lenguajes diferentes.

Las iniciativas de sensibilización desempeñan una función importante al ayudar a eliminar las barreras que impiden a las mujeres acceder a la información sobre la tierra en los proyectos

y reformas del sector de la tierra, y a lo largo de todos los procesos institucionales relacionados con la gobernanza de la tenencia.

La eficacia de las campañas de sensibilización es máxima cuando los interesados —incluidas las partes del gobierno y la sociedad civil— colaboran unos con otros y toda la comunidad se compromete en las actividades de concienciación. Es pues necesario elaborar estrategias cuidadosamente meditadas que permitan llegar tanto a mujeres como a hombres y trabajar con las partes en diferentes niveles.

La eficacia de la sensibilización sobre los asuntos relativos a la tierra y las cuestiones de género es particularmente importante para la ejecución de los proyectos y reformas del sector. Algunos ejemplos de buenas prácticas se describen en el Recuadro 5.2. Determinan el buen éxito de estas acciones la especificidad de las intervenciones de sensibilización realizadas en colaboración con organizaciones de la sociedad civil, la facilitación del papel de la mujer en la dirección de las reuniones de sensibilización, y la adopción de un enfoque participativo al trabajo con las comunidades beneficiarias locales.

#### RECUADRO 5.2: Buenas prácticas en las acciones de sensibilización

*Fuentes:* Ponencias de Renée Giovarelli sobre «La equidad de género en las iniciativas de sensibilización», y de Rebecca Sittie sobre «Los problemas de género en la gestión y el registro de las tierras en Ghana», presentadas en el taller técnico de mayo de 2011; ILC, 2010e.

En *India*, un proyecto de sensibilización realizado por la ONG local Swadhina en el distrito de Midnapore oeste de Bengala Occidental recurrió a toda una gama de actividades para solicitar el compromiso de los miembros de la comunidad en todos los niveles mediante la organización de actos dedicados específicamente a desarrollar los conocimientos, la confianza y el alfabetismo de las mujeres. El proyecto tenía como propósitos fomentar la conciencia sobre los derechos de tierras y robustecer la equidad de género en las familias rurales rurales marginadas. Entre las actividades del proyecto figuraban las siguientes:

- diez reuniones de un día de duración en diez comunidades, distritos y manzanas en las que participaron mujeres y hombres, y 16 funciones teatrales callejeras en las que se representaron sainetes para sensibilizar a las personas;
- producción de materiales de comunicación para uso local y nacional, incluido un cortometraje en lengua local sobre el empoderamiento y los derechos de las mujeres sobre las tierras, y folletos y librillos de tiras cómicas;
- cursillos de capacitación en liderazgo social y jurídico impartidos a las mujeres y hombres de diez comunidades, y 14 sesiones de campo en las que 354 mujeres analfabetas aprendieron a firmar con su nombre;
- festivales de la tierra organizados en dos comunidades para celebrar la contribución de las mujeres a la agricultura local y movilizar a toda la comunidad con vistas a su participación en las actividades.

En la *República Democrática Popular Lao*, si bien los principios de equidad de género están consagrados en las leyes sobre la familia, las sucesiones y la propiedad; la sociedad lao es, tradicionalmente, una sociedad de linaje matrilineal, y las mujeres no sufren restricciones para ejercer el derecho de propiedad sobre la tierra, un proyecto financiado por el Banco Mundial y destinado al registro de los títulos de tierras en zonas urbanas produjo escasos resultados en materia de equidad de género durante sus dos primeros años de actividad: cuando las mujeres heredaban la tierra, quienes la registraban eran sus maridos. Muy pocas mujeres participaban en las reuniones y otras tareas relacionadas con el proyecto; los formularios registrales que se usaban no preveían la inscripción de la propiedad conjunta sino que pedían el nombre del cabeza de familia, que es generalmente el varón más anciano de esta; y la documentación exigida para justificar la solicitud de inscripción de propiedad se registraba por lo común a nombre del cabeza de familia.

Para abordar los problemas mencionados, la Unión de Mujeres Lao celebró dos sesiones de información sobre el género en cada una de las comunidades del proyecto: una, a la que asistieron tanto hombres como mujeres, y la otra con solo mujeres. Los cursillos de capacitación comunitaria se enfocaron en los derechos reconocidos por la ley y los beneficios que derivan de la titulación de las tierras; y los miembros de la Unión de Mujeres Lao comenzaron a participar en las brigadas de titulación que habían sido constituidas por el proyecto en las localidades. El presente caso demuestra la importancia del seguimiento del proyecto para determinar los problemas y retos que plantea la equidad de género y la necesidad de adoptar un enfoque flexible para afrontarlos.

En *Ghana*, el Proyecto de titulación rural sistemática realizado por la Autoridad de Desarrollo del Milenio con financiación de la Corporación del Desafío del Milenio incluyó componentes importantes de sensibilización sobre el género y las cuestiones agrarias, que contribuyeron a dar eficacia a los resultados del proyecto:

- Gracias a la participación de los interesados y a la educación pública impartida en las comunidades fue posible asegurar a mujeres y a hombres iguales oportunidades en el acceso a los servicios de titulación. Los nombres de todos los copropietarios se inscribieron en los certificados de tierras. El proyecto fue llevado a cabo de acuerdo con una metodología participativa:
  - » Para llegar a las bases, las ONG y las organizaciones comunitarias empleadas por el proyecto introdujeron los métodos de encuesta y de inventario en las comunidades. ↓

- » Los derechos de tenencia fueron documentados y explicados detalladamente a las comunidades.
- » Las comunidades participaron en el levantamiento de mapas en el terreno.
- » Algunos miembros selectos de la comunidad fueron capacitados en técnicas alternas de solución de conflictos para resolver sus propios pleitos sobre las tierras.
- » Los asuntos pendientes se aclararon celebrando sesiones públicas de información y seguimiento.
- » Las mujeres dirigieron las actividades de concienciación y de sensibilización de género dentro de las comunidades, con el apoyo de otras mujeres y hombres.

Las actitudes fuertemente arraigadas sobre el género y la tierra pueden ser especialmente difíciles de cambiar; es por lo tanto indispensable planificar campañas específicas de sensibilización de género que deben formar parte de las estrategias de comunicación y de concienciación más amplias.

Una iniciativa de sensibilización de género eficaz debería estar orientada tanto a mujeres como a hombres, cualesquiera sean sus edades, casta, religión, etnia o estrato social. La sensibilización de género potencia a la mujer porque le aporta información, le da herramientas de afirmación personal; pero también es importante que los hombres aseguren a la mujer un espacio donde negociar sus necesidades. Para lograr este objetivo podrá ser menester examinar los problemas que plantea la identidad de género a cada individuo —mujer u hombre— dentro de la cultura de que se trate (WOLREC, 2011).

La sensibilización de género sobre la tenencia de la tierra puede adoptar diversas formas: programas de concienciación del público y la comunidad acerca de los derechos de tenencia de las mujeres; campañas de educación básica para informar a mujeres y a hombres de sus respectivos derechos; acciones encaminadas a impartir nociones elementales sobre procedimientos jurídicos y sobre protección de los derechos de tierras; y programas para fomentar la participación activa de las mujeres y los grupos femeninos en la gobernanza y gestión de los recursos (FAO, 2000: 10).

El Recuadro 5.3 presenta algunos ejemplos de buenas prácticas que muestran todos que la eficacia de la sensibilización de género depende del uso innovador que se haga de las diferentes herramientas y materiales de comunicación.

En *Pakistán*, en el bienio 2009-2010, un proyecto financiado por la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (ILC, por su sigla en inglés) supervisó las repercusiones que había tenido para las mujeres el Programa de distribución de tierras implantado por el gobierno de Sindh, y proporcionó ayuda legal a las mujeres para que resolviesen sus controversias sobre las tierras. Un componente importante del proyecto fue la sensibilización de los medios de comunicación acerca de cuestiones de género, ya que los órganos informativos prestaban siempre mayor atención al hecho de que el programa hubiese contribuido a que el gobierno provincial llegase a reconocer que había cometido errores en la distribución de las tierras. Las actividades de sensibilización incluyeron diálogos con los medios sobre el programa y temas afines; visitas de los medios a los distritos y a concesionarios rurales; publicaciones en los órganos de información; vídeos y documentos sobre estudios de caso y actividades realizadas con éxito; y un estudio de los medios sobre problemas relacionados con el Programa de distribución de tierras.

#### LISTA DE COMPROBACIÓN 5.1: **Apoyar la equidad de género en el acceso a la información sobre la tierra**

Fuente: FIG, 2001.

- ✓ Explicar a las mujeres los derechos y obligaciones que se asocian con la posesión de títulos sobre la tierra.
- ✓ Debatir con las mujeres el significado de las cláusulas relativas a la administración y la gestión de la tierra.
- ✓ Consultar con las mujeres que se verán directamente afectadas por los resultados de los proyectos y reformas de tierras.
- ✓ Asegurar que exista un mecanismo bilateral de comunicación entre las mujeres, por una parte y los agrimensores y personal técnico en el terreno, por otra.
- ✓ Incluir a mujeres agrimensoras en el personal de los equipos que trabajan con las comunidades locales.
- ✓ Apoyar la participación femenina en todos los niveles de las instituciones agrarias.

**¡RECUERDE!** Es imprescindible eliminar las barreras que impiden el acceso de las mujeres a la información tierras para que se pueda acceder en condiciones de equidad de género a la información que contienen los proyectos y reformas del sector.

#### RECUADRO 5.3: **La sensibilización de género en apoyo de una gobernanza de la tenencia de la tierra equitativa en cuanto al género**

Fuentes: ILC, 2010c; ULA, 2010, Banco Mundial/FAO/FIDA, 2009b: 159-161.

↑

El Movimiento por la Tierra y la Equidad en *Uganda* está sensibilizando a las comunidades sobre problemas relativos a la tierra y el género y suministra información al público, por ejemplo planteando alternativas a las familias que deben decidir si titular o no sus tierras consuetudinarias o que se ven obligadas a realizar compras de tierras. El movimiento difunde su información sobre los derechos de las mujeres bajo la ley consuetudinaria y la ley estatutaria por medio de folletos, programas radiofónicos con llamadas de los oyentes y asesoramiento jurídico individual, y da indicaciones sobre las medidas que pueden tomar las comunidades para reducir los conflictos por las tierras, fomentar la sensibilidad de género e intensificar los debates.

En *Nepal*, el Proyecto de desarrollo de la silvicultura y la ganadería en colinas por arrendamiento del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) alquila derechos de uso a grupos de cinco a diez hogares de escasos recursos. Para asegurar que se tengan en cuenta las necesidades de las mujeres rurales, el proyecto contrató a un equipo sobre cuestiones de género, integrado por tres mujeres, que se encargaron de elaborar una estrategia de sensibilización innovadora. Las actividades del proyecto incluyeron la contratación y capacitación de un cuadro promotor femenino que sensibilizó a beneficiarios del proyecto de ambos sexos; la identificación y entrenamiento de coordinadores sobre el género que trabajan para los organismos de ejecución afiliados al proyecto, y cuyo personal es exclusivamente masculino; y la publicación y distribución de dos revistas: una para los coordinadores a escala de distrito, y la otra para los promotores de grupo a nivel de las bases.

Al cabo de nueve años de funcionamiento, el proyecto consiguió reforzar la participación y los roles de liderazgo de las mujeres —el 25 por ciento de los concurrentes a las reuniones de grupo sobre silvicultura en arrendamiento era mujeres; había 74 grupos femeninos y 112 mujeres jefas de grupo—; intensificar la autoconfianza de las mujeres jóvenes que participan en el proyecto; y aumentar el número de títulos de tierras extendidos a mujeres. Se informó que los hombres ya admitían que sus mujeres tuviesen el derecho a poseer tierras agrícolas a título propio. Las mujeres que habían formado parte de estos grupos durante al menos cinco años declararon que en el hogar el 90 por ciento de todas las decisiones se adoptaban ahora de forma conjunta.

 LISTA DE  
COMPROBACIÓN 5.2:  
La sensibilización de  
género

Fuente: FAO, 2002b: 27.

- ✓ Sensibilizar tanto a mujeres como a hombres con la finalidad de inducirlos a cambiar los valores y actitudes profundamente arraigados.
- ✓ Sensibilizar a los dirigentes nacionales, de distrito y locales en asuntos relativos al género y la tierra.
- ✓ Fomentar la participación de las mujeres en los proyectos y reformas de tierras mediante cursillos apropiados de sensibilización y capacitación destinados a todo el personal del proyecto y a los miembros de las comunidades locales participantes.
- ✓ Promover debates sobre el género y las cuestiones agrarias en el ámbito de un foro neutral, y asegurar que mediante el uso de mecanismos eficaces y culturalmente apropiados se analicen, debatan, negocien y resuelvan los conflictos y problemas.
- ✓ Proporcionar iguales oportunidades a mujeres y a hombres para participar en las campañas de sensibilización y los cursillos de formación (comprendidos los viajes de estudio) relacionados con los proyectos y reformas a la tenencia de tierras.
- ✓ Facilitar la designación de mujeres calificadas para los cargos directivos y de toma de decisiones sobre problemas relacionados con la tierra.
- ✓ Ofrecer capacitación especializada en problemas de género a las mujeres con el propósito de que puedan desarrollar nuevas pericias, y entregarles recursos que les permitan cuestionar sus roles tradicionales y actuar plenamente en los procesos e instituciones de la gobernanza de la tenencia.
- ✓ Ofrecer una capacitación especializada sobre problemas de género a los hombres, y alentarlos a crear espacios para que las mujeres tomen parte en la gobernanza de la tenencia; y abordar con esta finalidad los problemas que pone a los individuos la identidad de sexo dentro de la cultura a la que pertenecen.
- ✓ Sensibilizar a los medios de comunicación para facilitar el cambio dentro de la comunidad, el gobierno local y el país.

**¡RECUERDE!** La sensibilización de género es un elemento necesario pero no suficiente para llevar a cabo una estrategia de comunicación exitosa y dar apoyo duradero a una gobernanza de la tenencia de la tierra responsable y equitativa en cuanto al género. Las organizaciones internacionales desempeñan un papel importante al realizar actividades de educación y sensibilización orientadas a promover la integración y la equidad de género en los procesos e instituciones vinculados a la gobernanza de la tenencia.



Aunque a menudo es a los encargados de las políticas de las instancias de gobierno y a otros órganos decisorios a quienes está orientada la labor de promoción, las campañas de sensibilización destinadas a un público y grupos de interés más amplios pueden también apoyar los esfuerzos de promoción y crear presión en favor del cambio y de la reforma.

- 
- ✓ Desarrollar las capacidades y dar apoyos financieros a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la localidad y/o en asociación con organizaciones comunitarias, porque pueden contribuir a cerrar la distancia (por ejemplo, las barreras lingüísticas) entre las comunidades y los gobiernos.
- 
- Implicar a toda la comunidad en las estrategias de comunicación para lograr la equidad de género en la gobernanza de la tenencia de la tierra, y hacer hincapié en los beneficios que derivan de la equidad de género para todos:
- ✓
    - En lugar de hacer una campaña aislada para la defensa de los derechos de las mujeres, impulsar el apoyo a los individuos más marginados y vulnerables en las comunidades, con el fin de evitar los enfrentamientos directos a que dan lugar las actitudes arraigadas acerca de las relaciones de género.
- 
- ✓ Asegurar que en todos los productos y herramientas de la comunicación se subraye la importancia de la equidad de género. Estudiar la posibilidad de utilizar productos y herramientas diferenciados para llegar a mujeres y a hombres, de acuerdo con los distintos medios de divulgación a que tienen acceso y a sus intereses respectivos.
- 
- ✓ Prestar especial atención al analfabetismo femenino, y utilizar todas las técnicas de información y comunicación a que tienen acceso las mujeres, incluidos los teléfonos móviles.
- 
- ✓ Solicitar la participación de las mujeres y animarlas a hablar con confianza de sus problemas en público.
- 
- ✓ Tener en consideración el volumen de trabajo de las mujeres y sus limitaciones de horario para asistir a reuniones.

**¡RECUERDE!** La comunicación desempeña un papel esencial en las acciones de promoción. Unas estrategias de comunicación correctamente diseñadas y llevadas contribuyen al avance de una causa; pero la mala comunicación la puede perjudicar.

LISTA   
 DE COMPROBACIÓN 5.3:  
**Utilizar la comunicación  
 en apoyo de la promoción**

*Fuentes:* Ponencia de Sabine Pallas sobre «La elaboración de herramientas de comunicación y de promoción mediante la investigación orientada a la acción en África», presentada en el taller técnico de mayo de 2011; ILC, 2011.

## Formación jurídica básica

Para lograr la gobernanza de la tenencia de la tierra con equidad de género es necesario que tanto mujeres como hombres dispongan de una formación jurídica básica que les permita ser conscientes de lo que es legalmente posible; informados del procedimiento para el registro de sus derechos y la realización de transacciones de tierras, y capacitados para intervenir en los procesos e instituciones de la gobernanza de la tenencia. Mujeres y hombres deben también comprender las particularidades de las cuestiones agrarias, las limitaciones de la ley y las capacidades de ejecución de las instituciones de administración y gestión agraria, además de las diversas alternativas formales e informales y mecanismos y esferas legales a que es posible recurrir para hacer valer las reivindicaciones sobre las tierras. Las personas encargadas de la aplicación de las leyes y del funcionamiento de las instancias de gobernanza —dirigentes locales, magistrados y administradores y técnicos agrarios— deben también conocer la ley y el alcance de sus disposiciones (FAO, 2011a: 18-19; Banco Mundial/FAO/FIDA, 2009b: 144).

El alfabetismo jurídico, que se respalda en la comunicación, es el instrumento con el cual abordar las antiguas y arraigadas costumbres discriminatorias que hacen que algunas mujeres terminen renunciando a sus derechos estatutarios aun sabiendo que los poseen.

Entre las buenas prácticas para fomentar el alfabetismo jurídico, necesario para lograr una gobernanza de la tenencia de la tierra equitativa en cuanto al género, cabe mencionar el enfoque participativo a la instrucción jurídica que se ha puesto en práctica en Colombia, y una campaña de sensibilización con canciones, bailes y herramientas visuales, utilizables reiteradamente, realizada en comunidades muy vulnerables de personas en su mayoría analfabetas en la parte oriental de la República Democrática del Congo, que se describen en el Recuadro 5.4.

#### RECUADRO 5.4: Respaldo a la formación jurídica básica

Fuentes: ILC, 2010a; 2010b.

En *Colombia*, un proyecto de alfabetización jurídica, realizado en 2010 por la ONG Centro de Investigación y Educación Popular, inculcó a 30 mujeres pertenecientes a organizaciones rurales nociones de derecho agrario comunitario con la finalidad de intensificar la toma de conciencia de los miembros de la comunidad de sus derechos a la tierra y de los mecanismos para reclamarlos. El enfoque participativo incluyó:

- › investigaciones y análisis participativos que desembocaron en la elaboración de un documento sobre las dificultades que encuentran las mujeres para acceder a la tierra en Colombia;
- › un ciclo de tres sesiones de capacitación celebradas en cinco aldeas, más una reunión final de aprendizaje y puesta en común de experiencias adquiridas por el grupo de las 30 mujeres;
- › producción de materiales de comunicación, incluido un boletín de información y carteles acerca de la mujer y el acceso a la tierra, y un programa radiofónico que fue transmitido a través de tres emisoras locales;
- › elaboración y validación de un procedimiento jurídico para defender y reclamar los derechos de las } mujeres a la tierra; promulgación de un manifiesto, y difusión de un conjunto de herramientas por las 30 mujeres participantes.

Estas actividades tuvieron efectos significativos: permitieron a los participantes expresarse claramente acerca de sus derechos y formular sus reivindicaciones, y los motivaron para colaborar en la consecución de una meta común.

En la *República Democrática del Congo*, en 2009 y 2010, la Unión para la Emancipación de la Mujer Autóctona llevó a cabo una campaña de sensibilización financiada por la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra sobre los derechos a la tierra de las comunidades pigmeas de las provincias de Kivu septentrional y meridional. Las actividades incluyeron:

- › cursillos de creación de capacidades para diez agentes («sensibilizadores») en técnicas de comunicación, legislación agraria y forestal, derechos de la mujer y cuestiones relativas al género y al desarrollo;
- › producción de materiales de información jurídica, incluido un librito de viñetas y una canción en el idioma local, diseñados para estas comunidades en su mayoría analfabetas pero que disponen de una rica cultura olvidada de canciones en las que se reconocen los derechos y la situación de la mujer;
- › campañas de difusión que llegaron a casi 9 000 personas y 20 jefes locales, que, según la Unión para la Emancipación de la Mujer Autóctona, representaban el 15 por ciento de la población pigmea local;
- › acciones de promoción destinadas a jefes locales y presentación de un memorando sobre los derechos de la mujer preparado por los delegados de las comunidades participantes en el proyecto como base para una acción futura.

La campaña intensificó la conciencia de la comunidad pigmea acerca de sus derechos a la tierra, y sensibilizó a los jefes locales acerca de los derechos a la tierra de las mujeres. El uso de canciones, bailes e instrumentos visuales para aumentar el nivel de alfabetización jurídica de este pueblo muy vulnerable y marginado constituye un modelo de buena práctica.

## Estrategias y métodos de la comunicación y la sensibilización

A la hora de diseñar estrategias y métodos para la comunicación y la sensibilización es importante determinar de qué formas entran mujeres y hombres en contacto con el mundo que los circunda y cómo se obtiene y elabora la información en el país, en el proyecto y/o en la reforma de que se trate.

#### LISTA DE COMPROBACIÓN 5.4: El diseño de las estrategias y métodos de comunicación y sensibilización

- ✓ ¿De dónde obtienen generalmente la información las mujeres y hombres?
  - › Por ejemplo, los maestros de escuela son frecuentemente una importante fuente de información para las mujeres, pero menos para los hombres.
- ✓ ¿Cuáles son los mejores medios de comunicación para llegar a las mujeres?
- ✓ ¿Qué repercusiones sociales y culturales tienen los derechos a la tierra en cada sexo? ¿Qué diferentes efectos podría tener la reforma de la tenencia de la tierra para mujeres y hombres?
- ✓ ¿Cómo y cuándo participan las distintas personas en la gobernanza de la tenencia de la tierra? ¿De qué conocimientos pueden ellas ya disponer?
- ✓ ¿Qué mensajes es necesario transmitir a mujeres y hombres en las diferentes etapas de los proyectos o reformas de tierras? ¿Cómo se deben enmarcar esos mensajes?

**¡RECUERDE!** Se corre el riesgo de que los esfuerzos de comunicación y sensibilización no surtan un efecto adecuado si las cuestiones antes mencionadas no se abordan temprano en el diseño de las campañas de información.

En el diseño y ejecución de las iniciativas de comunicación se han de abordar los aspectos estratégicos, tales como los cambios a largo plazo en los valores y las actitudes; los aspectos metodológicos, tales como la selección de los métodos, herramientas y mensajes que se destinan a los diferentes públicos; y los aspectos institucionales, tales como la equidad de género de la organización o la institución promotora de la iniciativa (FAO-Dimitra, 2011b).

La Figura 5.1 muestra las etapas del diseño de las estrategias y los métodos de comunicación y sensibilización para respaldar una gobernanza de la tenencia de la tierra equitativa en cuanto al género.

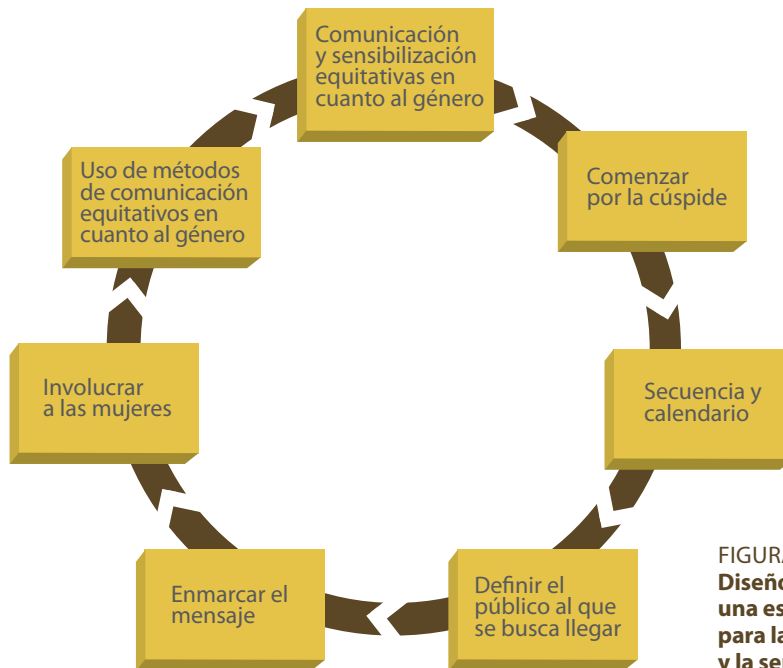


FIGURA 5.1:  
**Diseño de una estrategia para la comunicación y la sensibilización**

## Comenzar por la cúspide

El éxito de las iniciativas de comunicación y sensibilización depende del apoyo y el compromiso de las personas que están en las instancias superiores de los órganos de toma de decisiones y elaboración de políticas. Por lo tanto, toda estrategia de comunicación se debería iniciar con la sensibilización y capacitación de los funcionarios de gobierno y administradores y técnicos del sector de las tierras, tocando los siguientes aspectos:

- por qué las cuestiones relacionadas con el género son importantes;
- cómo afectan los proyectos y reformas de tierras a las mujeres y los hombres desde el punto de vista cultural, social y económico;
- beneficios que derivan de una gobernanza de la tenencia de la tierra llevada a cabo atendiendo a la equidad de género y con la participación de mujeres y de hombres en todos los procesos e instituciones de la gobernanza, incluidas las instituciones de administración y gestión de tierras y las actividades relacionadas con la ejecución de los proyectos y reformas;
- mejores prácticas para promover la equidad de género.

Esta primera etapa también exige que el contexto y los objetivos de la comunicación y la sensibilización hayan sido comprendidos cabalmente. En cuanto al marco de elaboración de las políticas, descrito en el *Módulo 1*, es útil crear un mandato para el cambio mediante una alianza entre las diversas partes interesadas; designar a adalides del cambio y a un grupo pionero promotor de la equidad de género en la gobernanza de la tenencia que se encargará de diseñar y aplicar la estrategia general de comunicación y sensibilización.

## Secuencia y calendario

Las informaciones que se proporcionan al público temprano en el proceso de sensibilización ayudan a corregir las suposiciones erradas y evitan la confusión. Sin embargo, si las instituciones de tierras funcionan mal o si en ellas existe corrupción la información suministrada puede alimentar la violencia y causar disturbios civiles. Se trata de un riesgo específico de situaciones posconflicto y de lugares donde los problemas asociados con la tierra y los recursos pueden haber contribuido al estallido de los disturbios.

En esta segunda etapa del diseño de la estrategia también es necesario tomar en consideración la planificación y la financiación de las actividades de comunicación y sensibilización.

## Definir el público al que se busca llegar

Dentro de la estrategia general de comunicación es menester elaborar diferentes mensajes para diferentes públicos. Una misma información debe por consiguiente ser presentada de formas diversas y estar enfocada en los elementos que interesan a los distintos grupos y son pertinentes para ellos.

También es imprescindible averiguar el nivel actual de conocimiento y de concienciación del público destinatario, tanto de las cuestiones generales relativas al género como de los problemas específicos que están en juego en la tenencia de la tierra. Esto se puede lograr por medio de un mapa del público, que permitirá determinar cuál es su disposición para debatir sobre los problemas de género; los tipos de comunicación y mensajes más apropiados, y el calendario probable. En la cartografía del público es preciso asimismo tener en consideración los canales y lugares más útiles para llevar a cabo la comunicación; las actividades de comunicación y sensibilización sobre cuestiones de equidad de género y problemas de tierras que ya están siendo desarrolladas por otras organizaciones e instituciones, y los métodos y herramientas actualmente en uso y que pueden servir de base para futuras acciones.

Para definir el público destinatario es necesario preguntar quién o qué entidad tienen el mandato de sensibilizar acerca del género y la gobernanza de la tenencia, y asegurar que esas personas e instituciones sean incluidas entre los destinatarios como agentes que intervienen de la transmisión de los mensajes

## Enmarcar el mensaje

Los mensajes deben ser cuidadosamente elaborados y enmarcados tomando en consideración el público al que están dirigidos, el contenido que se desea transmitir, el modo en que serán entregados los mensajes y el intermediario que los pondrá en poder de los destinatarios, además del contexto del país y del proyecto.

Los mensajes resultan más convincentes cuando las personas que los comunican los sienten como cosa propia; es por lo tanto importante elaborarlos con arreglo a un enfoque participativo. La táctica usada para la formulación de los mensajes es igualmente importante: los cambios que se presentan como un desenvolvimiento benéfico para el conjunto de la comunidad serán acogidos más favorablemente que los cambios que son anunciados como una pérdida de autoridad para quienes poseen actualmente el poder. El análisis que debe hacerse para enmarcar los mensajes debería por ende tener en cuenta los problemas que causa hoy la desigualdad de género en la gobernanza de la tenencia de la tierra.

Hay detalles que pueden marcar la diferencia en la manera como las personas interpretan los mensajes. Por ejemplo, una viñeta en la que se ve a una pareja registrando su tierra, siendo el hombre quien firma el formulario mientras que la mujer, de pie a su lado, sonríe, no transmitirá un mensaje relativo a la equidad de género con la misma efectividad como si en el dibujo se viese que es también la mujer quien firma el formulario.

El método del coloquio comunitario, que se describe en el Recuadro 5.5, es una herramienta de cambio potente, ya que posibilita que toda la comunidad escuche el parecer de los demás miembros de esta. Fue creado por especialistas que trabajaban para facilitar cambios culturales en asuntos relacionados con el VIH/SIDA y la mutilación genital femenina en África, pero podría ser igualmente útil en el ámbito de los problemas de tierras. Sin embargo, para que pueda funcionar en otros contextos, el coloquio comunitario debe ser adaptado, tal y como se ha hecho en la India, donde la idea de comunidad es distinta de la que prevalece en África, porque allí, además del género, es necesario tener en cuenta la casta y la religión. Por consiguiente, no siempre será posible trabajar con la totalidad de la comunidad e iniciar a un diálogo abierto con ella como se hubiera hecho en otros contextos.

#### RECUADRO 5.5: Cómo enmarcar los mensajes en los coloquios comunitarios

*Fuente:* Ponencia de Renée Giovarelli sobre «La equidad de género en las iniciativas de sensibilización», presentada en el taller técnico de mayo de 2011.

En un proyecto financiado por la Fundación Nike, y ejecutado en Bengala Occidental (*India*) por la ONG estadounidense Landesa, se utilizó el método del coloquio comunitario para promover la seguridad de la tenencia de las niñas y examinar problemas más amplios como los derechos de las niñas a la herencia. Landesa organizó reuniones separadas con grupos de muchachos y muchachas para discutir las dificultades que encuentran estas últimas para ejercer su control sobre los activos; a saber la pobreza, los requisitos relativos a la dote, el matrimonio temprano, etc. A causa de las restricciones culturales, no fue posible celebrar reuniones de grupo mixtas, y el proyecto tuvo que dividir a las personas según su casta, religión y por otras afiliaciones antes de que pudiese tener lugar una asamblea general de toda la comunidad.

A través de las conversaciones entabladas separadamente con los grupos, Landesa pudo enterarse de que el objetivo del proyecto de reducir la cuantía de las dotes pagadas por las familias pobres chocaba con el punto de vista de la comunidad, puesto que una dote pequeña disminuía el rango de las hijas. Las niñas de las familias más pobres generalmente contraían matrimonio muy jóvenes para que sus familias pudiesen pagar una dote menor. Los miembros de la comunidad acabaron acordando que en lugar de abolir o de reducir los pagos en concepto de estas aportaciones, una porción de la dote podía ser considerada como un activo para sus hijas. Los coloquios también desvelaron que la petición de madres e hijas de recibir formación vocacional en temas de tierras respondía a su necesidad de desarrollar capacidades para ganar un ingreso. El enfoque adoptado por el proyecto permitió adaptar las acciones de apoyo en beneficio de las familias sin hogar y sin tierras y reflejar sus intereses y necesidades en el seno de la comunidad.

- ✓ Determinar cuáles son los mejores medios de comunicación para hacer llegar los mensajes a las mujeres.
- ✓ Conocer el ámbito político: elaborar un mapa de las relaciones de poder para identificar a las partes interesadas clave.
- ✓ Conocer al público destinatario: elaborar un mapa de los públicos.
- ✓ Formular mensajes simples y breves.
- ✓ Persuadir, sin ser agresivo.
- ✓ Poner ejemplos extraídos de relatos y diálogos de la vida real.
- ✓ Hacer referencia de modo creativo y sin ambigüedad a hechos y cifras.

**¡RECUERDE!** Los distintos públicos tienen necesidades diferentes en materia de comunicación. En consecuencia, los lenguajes de la comunicación y los mensajes deberán ser adaptados para que los contenidos puedan ser plenamente comprendidos y asimilados.

#### LISTA DE COMPROBACIÓN 5.5: La elaboración de los mensajes

*Fuentes:* Ponencia de Sabine Pallas sobre «La elaboración de herramientas de comunicación y de promoción mediante la investigación orientada a la acción en África», presentada en el taller técnico de mayo de 2011; ILC, 2011.

## Involucrar a las mujeres

El lugar y el horario en que se celebran las reuniones son factores cruciales que determinan la participación femenina. Por ejemplo, las mujeres con frecuencia deben realizar una gran cantidad de trabajos domésticos; será pues apropiado organizar reuniones para grupos pequeños de mujeres del vecindario en la casa de una de ellas. También puede fomentar la participación femenina el que se invite a las mujeres a llevar alimentos de sus familias a las reuniones para que puedan cocinar en común durante el desarrollo de estas, tal y como se ilustra en el Recuadro 5.6 con un ejemplo sacado de Uganda.

**RECUADRO 5.6:**  
**Apoyar la participación de las mujeres en las reuniones**

Lo ideal sería celebrar las reuniones con mujeres al final de las tardes, cuando ellas ya han terminado sus labores del día. Sin embargo, las reuniones vespertinas pueden ser inoportunas si las mujeres viven alejadas unas de otras porque su seguridad peligrará cuando regresan a pie al hogar en la oscuridad. Es muy importante que en esas reuniones se comuniquen mensajes sencillos y claros, para que la reunión pueda concluir antes de que todo el mundo se canse.

Un proyecto de agrosilvicultura realizado en Gudibanda Taluk, Karnataka (*India*) y ejecutado por la ONG «Las mujeres para el desarrollo sostenible» proporciona apoyos a las agricultoras y agricultores locales para cultivar huertos de alimentos y capturar carbono. El proyecto fomenta la participación de las mujeres en la toma de decisiones porque tiene en cuenta cuáles son los horarios y las limitaciones culturales que condicionan la participación de la mujer en las plataformas públicas de discusión.

Durante la ejecución del Proyecto de titulación de tierras, realizado por la Organización Internacional de Derecho del Desarrollo en Okere (*Uganda*), las mujeres informaron que debían dejar de asistir a muchas de las reuniones a causa de sus labores y por falta de tiempo. Para obviar esta dificultad, un asistente comunitario pidió a las mujeres enviar sus alimentos al lugar de reunión y se encargó de cocinar todos los alimentos, asegurando así la presencia de las mujeres en las reuniones.

Un proyecto ganador de premio, realizado por ActionAid en *Malawi*, incorporó los debates sobre asuntos relativos al género y la tierra en los cursillos semanales de alfabetización que se imparten a las mujeres.

También es importante celebrar las reuniones en lugares a los que las mujeres puedan acudir fácilmente. Las reuniones que se celebran en el marco del proyecto pueden combinarse con otras reuniones ya programadas en las que participan mujeres, o celebrarse en lugares donde habitualmente se congregan las mujeres, tales como los pozos municipales o las casas de té, o, como en Malawi (Recuadro 5.6), los centros de alfabetización.

Fuentes: Ponencia de Rachael Knight sobre «La participación equitativa en cuanto al género en la gobernanza de la tenencia: la titulación de las tierras comunitarias en Liberia, Mozambique y Uganda», y los debates del grupo de trabajo sobre la comunicación que tuvieron lugar en el taller técnico de mayo de 2011; Banco Mundial/FAO/FIDA, 2009c: 441.

## El uso de métodos de comunicación equitativos en cuanto al género

En función de la disponibilidad de recursos, del tiempo y de las condiciones que determinan el control sobre el acceso y uso de los recursos, algunos métodos y medios de comunicación resultan más eficaces que otros para llegar a diferentes públicos.

Por ejemplo, la radio es una herramienta importante para sensibilizar a la gente, llevar a cabo la extensión agrícola y diseminar la información en zonas rurales y a comunidades aisladas. Las radios también pueden ser utilizadas en conjunto con otros métodos participativos, tal y como se ha hecho en el proyecto Dimitra de la FAO, que se describe en el Recuadro 5.7. Dimitra es una buena práctica que se emplea para impulsar el debate en el medio rural. Sin embargo, en algunos casos son los hombres quienes controlan el uso y acceso a las radios que existen en el hogar.



Dimitra es un proyecto y una red de la FAO sobre la equidad de género, la información, la comunicación y la seguridad alimentaria en zonas rurales. Dimitra dispone de asociados en el *Níger* y la *República Democrática del Congo*, y en 2006 creó varios clubes de oyentes comunitarios que en la actualidad tienen alrededor de 8 000 afiliados en ambos países.

Los grupos mixtos de aldeanos, de ambos sexos, se reúnen separadamente con regularidad para discutir acerca de sus preocupaciones y de los retos a que deben hacer frente, y para decidir cómo abordarlos mancomunadamente. Las radios rurales pasan e intercambian la información y ofrecen un mayor acceso al conocimiento y a las iniciativas de sensibilización sobre los temas seleccionados por los socios del club: prácticas agrícolas, seguridad alimentaria, acceso a la tierra, saneamiento, etc. Las radios de que disponen los socios están alimentadas con energía solar o funcionan a cuerda; y en algunas ocasiones los radioescuchas utilizan teléfonos móviles para comunicar entre sí o con otros clubes. Gracias al diálogo y a la acción, las personas están mejor informadas, comparten sus conocimientos, adquieren confianza y hablan abiertamente. Este comportamiento también las anima a participar activamente en la vida comunitaria.

Algunos de estos resultados han contribuido mucho a promover la equidad de género. Por ejemplo, en el *Níger*, las aldeanas de Banizoubou negociaron con los terratenientes locales el arrendamiento de una parcela 2,75 ha de tierras de buena calidad para el cultivo de hortalizas por un período de 99 años. En la *República Democrática del Congo*, trascendió de los debates entre clubes de oyentes en Bugobe (Kabare) que los hombres se estaban apoderando de las tierras anegadizas fértiles para plantar caña de azúcar. Esto tenía efectos considerables en la situación alimentaria de los hogares ya que las mujeres se veían privadas de terrenos donde realizar otros cultivos. El club de oyentes alertó a las autoridades administrativas y tradicionales, las cuales impusieron fuertes gravámenes a los cultivadores de caña. Como consecuencia, alrededor del 70 por ciento de las tierras fueron devueltas al cultivo de frutales y hortalizas.

Estos ejemplos muestran que un mejor acceso a la comunicación y a la información puede estimular la puesta en tela de juicio de prácticas que no son equitativas en cuanto al género y la discusión de importantes cuestiones relativas al desarrollo comunitario: la agricultura, la seguridad alimentaria, los derechos de la mujer, etc., y conducir a la movilización social y al empoderamiento de los miembros de la comunidad, en particular las mujeres. Un hombre indicó que su implicación en un club de oyentes en Kalehe, en Kivu meridional (*República Democrática del Congo*), le había permitido participar por primera vez en un debate sobre sensibilización de género: «¡Siempre había creído que se trataba de un tema que favorecía a las mujeres y que iba en contra de los hombres!», declaró.

Las mujeres del medio rural suelen acceder muy escasamente a la información impresa y a los medios que la divulgan; por lo tanto, debería hacerse particular hincapié en las herramientas de comunicación oral y visual. También podrá ser necesario traducir los mensajes e información a los idiomas locales, evitando el uso de jerga técnica o jurídica. Las representaciones teatrales comunitarias, los tebeos, las canciones, los carteles y los vídeos son otras tantas herramientas a las que es posible recurrir, tal y como se describe en el Recuadro 5.8, acerca de un proyecto realizado en Malawi.

Las iniciativas conjuntas con los dirigentes tradicionales: estos individuos pueden actuar muy eficazmente como agentes que estimulan el cambio social cuando son conscientes de los problemas de género y reconocen la legitimidad de tales problemas.

La documentación por medio de vídeos, la grabación de canciones, poemas, obras teatrales y voces variadas, aunque la gente con frecuencia no quiere mostrarse ante las cámaras ni revelar su identidad.

Las representaciones escénicas en pro del desarrollo para tratar los problemas relacionados con la tierra que dan origen a las desigualdades de género; poner al alcance de la comunidad los resultados de las investigaciones, dando al público la oportunidad de debatir las realidades que son las suyas, y encontrar soluciones a los retos relacionados con la tierra.

Visitas de intercambio entre pares realizadas por individuos pertenecientes a comunidades matrilineales y patrilineales, para comparar los sistemas de tenencia de cada comunidad: es un método de comunicación que exige recursos cuantiosos.

Sesiones de visualización comunitaria: las mujeres y hombres de la comunidad elaboran mapas hipotéticos para ilustrar los aspectos de la propiedad y las formas que adoptaría el control de las mujeres sobre la tierra.

#### RECUADRO 5.7: Las radios rurales como herramientas de comunicación para el cambio: el proyecto Dimitra

Fuentes: FAO-Dimitra, 2008; 2010a; 2010b; 2011a; 2011b; 2011c; Eliane Najros, comunicación personal.

#### RECUADRO 5.8: Métodos y medios de comunicación equitativos en cuanto al género

Fuente: WOLREC, 2011.



## Cambios en los valores y las actitudes

El perfeccionamiento de la equidad de género en la gobernanza de la tenencia de la tierra es un proyecto de largo plazo que requiere cambios fundamentales en valores y actitudes que a menudo están enquistados en la mentalidad de los individuos. Para que surta efectos en el tiempo, es importante determinar los puntos de arranque de la comunicación y la sensibilización sobre los problemas de género y de tierras. Las estrategias eficaces a este respecto incluyen el trabajo con niños —porque los valores y actitudes de los niños plasmarán los valores y actitudes de las sociedades futuras—; el método del coloquio comunitario, descrito en el Recuadro 5.5, y el enfoque orientado a la familia, descrito en el Recuadro 5.9.

**RECUADRO 5.9:**  
**Cambiar las actitudes por medio de un enfoque orientado a la familia**

Fuente: Banco Mundial/FAO/FIDA, 2009b: 162-165.

El Proyecto de acceso a la tierra, financiado por el Banco Mundial y ejecutado por la FAO en Honduras entre 2001 y 2009 para promover la adquisición de tierras por las personas pobres, reforzó la toma de conciencia acerca de los títulos de dominio conjunto; la garantía jurídica de los derechos independientemente del estado civil de los titulares; la participación en igualdad de condiciones de los miembros del hogar en los pequeños negocios rurales; la gestión de empresas nuevas por mujeres, y la realización de cursos de capacitación en condiciones de equidad de género. El proyecto suministró asistencia técnica y préstamos a familias sin tierras o pobres en tierras, tomando en consideración las actividades de las esposas en apoyo de negocios de sus maridos. El proyecto estuvo dotado de un sistema participativo de seguimiento y evaluación, y a partir de 2003 incorporó una estrategia de género. Todo el personal técnico recibió formación en asuntos de género y fue sensibilizado para atender a las cuestiones de género.

El personal del proyecto informó que la puesta en práctica de estrategias de género al tiempo que se abordaban las diferencias culturales representaba un desafío, pero que los resultados en materia de equidad eran satisfactorios. Una de las principales lecciones a largo plazo sacadas era que la información y la concienciación con orientación familiar proporcionadas animaban a los hombres a cambiar sus actitudes respecto a las obligaciones familiares, a valorar la contribución de sus esposas o compañeras a las actividades productivas, y a reconocer los derechos de propiedad de sus mujeres o compañeras sobre todos los bienes que ellos adquiriesen.

La comunicación y la sensibilización para el logro de una gobernanza de la tenencia de la tierra equitativa en cuanto al género es un proceso continuo e iterativo. Es necesario actualizar los mapas de audiencia, y los progresos alcanzados deben cotejarse con objetivos e indicadores mensurables. Es necesario inculcar en donantes y financiadores la noción de que el cambio en los valores y actitudes se desarrolla en el largo plazo, para que los recursos destinados a una gobernanza de la tenencia de la tierra con equidad de género puedan estar disponibles.

### Nota

<sup>18</sup> Patricia Costas, Catherine Gatundu, Renée Giovarelli, Paolo Groppo, Rachael Knight, Sabine Pallas y Rebecca Sittie hicieron aportaciones sustantivas a este módulo durante el taller técnico celebrado en la Sede de la FAO en mayo de 2011, inclusive mediante sus intervenciones en los debates con el grupo de trabajo sobre la comunicación.

## Resumen de los mensajes clave sobre la transmisión del mensaje

La comunicación y la sensibilización son elementos clave de la incorporación de los asuntos de género en la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra.

Las actitudes respecto de la equidad de género en la gobernanza de la tenencia pueden resultar difíciles de cambiar porque están profundamente arraigadas en la mentalidad de los individuos.

El cambio de los valores y actitudes es por lo tanto un proyecto de largo plazo que requiere tiempo y esfuerzo; y que supone sensibilizar a donantes y a financiadores para asegurar la disponibilidad de los recursos destinados a las estrategias de comunicación y concienciación.

Las iniciativas de sensibilización en asuntos de género son necesarias y deben estar orientadas a mujeres y hombres, a comunidades locales y medios de comunicación, y a los participantes en todas las instancias, procesos e instituciones relacionados con la gobernanza de la tenencia.

Las estrategias de sensibilización eficaces son pragmáticas, flexibles, adaptativas y colaborativas, e involucran a diferentes partes interesadas que colaboran entre sí.

Las campañas de comunicación y sensibilización en apoyo de la equidad de género en la gobernanza de la tenencia de la tierra deben estar cuidadosamente diseñadas; partir de la cúspide; tener en cuenta la secuencia de las actividades y sus tiempos; definir los públicos destinatarios y orientar a ellos los mensajes; difundir mensajes adecuadamente enmarcados, y involucrar a las mujeres y hombres en todas las etapas.

Entre los métodos y herramientas de la comunicación equitativa en cuanto al género están el coloquio comunitario, la radio rural y las herramientas participativas y visuales.

Las campañas de promoción y de provisión de información legal básica también son importantes actividades de comunicación.

La comunicación y la sensibilización en apoyo de la equidad de género en la gobernanza de la tenencia es un proceso continuo e iterativo.

## Indicadores para el seguimiento recomendados relativos a la transmisión del mensaje

- Número de las iniciativas de sensibilización y de concienciación de género que se enfocan en los asuntos de tierras.
- Número de las sesiones de promoción sobre sensibilidad de género y de alfabetización jurídica que se enfocan en los asuntos de tierras.
- Porcentaje de las mujeres y hombres a quienes se imparte capacitación en materia de defensa de los derechos y de alfabetización jurídica con enfoque en asuntos de tierras.
- Número de las herramientas y medios de comunicación utilizados para transmitir mensajes sobre la gobernanza de la tenencia equitativa en cuanto al género.
- Número de las mujeres y hombres a quienes han llegado esos mensajes.

- Aksornkool, N., Joerger, C. y Taylor, E., eds.** 2004. *Gender sensitivity: a training manual for sensitizing education managers, curriculum and material developers and media professionals to gender concerns*. París, UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001376/137604eo.pdf>
- Banco Mundial/FAO/FIDA.** 2009b. Module 4: Gender issues in land policy and administration. En *Gender in agriculture sourcebook*. Washington, DC y Roma.
- Banco Mundial/FAO/FIDA.** 2009c. Module 10: Gender and natural resources management. En *Gender in agriculture sourcebook*. Washington, DC y Roma.
- FAO.** 2000. Integrating gender in land and natural resource tenure programmes: Policy guidelines, S. Lastarria-Cornhiel. Roma (sin publicar).
- FAO.** 2003a. *Las cuestiones de género y el acceso a la tierra*. FAO: Estudios sobre tenencia de la tierra N° 4. Roma. <http://www.fao.org/docrep/005/Y4308S/Y4308S00.HTM>
- FAO.** 2012b. *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. <http://www.fao.org/docrep/016/i2801s/i2801s.pdf>
- FAO-Dimitra.** 2008. *Accès à la terre en milieu rural en Afrique: stratégies de lutte contre les inégalités de genre*, Atelier FAO-Dimitra, 26-28 de septiembre de 2008. Bruselas.
- FAO-Dimitra.** 2010a. *Projet club d'écoute: Rapport d'activités, 2<sup>e</sup> étape: janvier-août 2010*, por H.A. Adamou. Bruselas.
- FAO-Dimitra.** 2010b. *Rapport: mission d'accompagnement du Projet Clubs d'écoute pour l'autonomisation et le leadership des femmes rurales et des jeunes des centres d'alphabétisation, du 19 au 22 mai 2010*. Bruselas.
- FAO-Dimitra.** 2011a. *Communiquer le genre pour le développement rural*. Roma.
- FAO-Dimitra.** 2011b. *Community listeners' clubs. Stepping stones for action in rural areas*. Roma. [www.fao.org/docrep/014/am604e/am604e.pdf](http://www.fao.org/docrep/014/am604e/am604e.pdf)
- FAO-Dimitra.** 2011c. *Niger: Land for a century for Banizoumbou's women*. *Newsletter*, 21:3-4. Bruselas. [www.fao.org/docrep/015/an604e/an604e00.pdf](http://www.fao.org/docrep/015/an604e/an604e00.pdf)
- FAO/GTZ.** 2006. *Framework on effective rural communication for development*. Roma y Eschborn, Alemania. [www.fao.org/nr/com/gtzworkshop/a0892e00.pdf](http://www.fao.org/nr/com/gtzworkshop/a0892e00.pdf)
- FIG.** 2001. *Women's access to land – FIG guidelines. Principles for equitable gender inclusion in land administration: Background report and guidelines*. FIG Publication No. 24. Copenhagen, Federación Internacional de Topógrafos.
- ILC.** 2010a. *Women's Access to Land – Project Brief 1: Strengthening the awareness of authorities and communities of the tenure rights of indigenous pygmy women in the provinces of South and North Kivu*. Roma (sin publicar).
- ILC.** 2010b. *Women's Access to Land – Project Brief 2: Legal empowerment of women to claim land and territorial rights in the Cauca Valley, Colombia*. Roma (sin publicar).
- ILC.** 2010c. *Women's Access to Land – Project Brief 3: Promoting women's property rights and ownership in Pakistan*. Roma (sin publicar).
- ILC.** 2010e. *Women's Access to Land – Project Brief 5: Bringing land-rights to the grassroots women: creating awareness on socio-legal rights in West Midnapore district of West Bengal in India*. Roma (sin publicar).
- WOLREC.** 2011. *Women's access to land and household bargaining power: a comparative action research project in patrilineal and matrilineal societies in Malawi. Research Report No. 9*. Roma, ILC, Women's Legal Resource Centre. [www.landcoalition.org/sites/default/files/publication/959/wlr\\_9\\_malawi.pdf](http://www.landcoalition.org/sites/default/files/publication/959/wlr_9_malawi.pdf)

## Recursos documentales y bibliografía general

Materiales adicionales de apoyo a la gobernanza de la tenencia de la tierra equitativa en cuanto al género

### Introducción

El fondo de recursos disponibles en apoyo de las actuaciones para el logro de una gobernanza de la tenencia de la tierra equitativa en cuanto al género aumenta ininterrumpidamente; y por consiguiente, esta guía no pretende ser exhaustiva.

En la presente sección se enumeran todas las referencias bibliográficas y fuentes documentales que se citan en la guía, y se ofrecen recursos adicionales consultables en la internet. Para obtener orientaciones complementarias, se remite asimismo a los lectores a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y a otros instrumentos internacionales y regionales sobre la gobernanza de la tenencia de la tierra equitativa en cuanto al género. La información relacionada con algunos de los mencionados instrumentos se encuentra al final de la sección.

### Ponencias presentadas en el taller técnico de mayo de 2011

Adoko, Judy, «Cómo trabajar de forma constructiva con las instituciones consuetudinarias en apoyo de los derechos a la tierra de las mujeres».

Alnaggar, Dalal, «El desarrollo de la agrimensura y de las tecnologías con equidad de género en la región árabe».

Costas, Patricia, «Métodos de comunicación y estrategias de sensibilización con equidad de género en apoyo de la gobernanza agraria en Bolivia».

Dalrymple, Kate, «Las cuestiones de género y los problemas relacionados con la tecnología en los proyectos de administración de tierras en Asia sudoriental y el Pacífico».

Edmead, Nigel, «Los problemas de género en el diseño y la puesta en funciones de los sistemas de información y bases de datos sobre la tierra: experiencias de Ghana, Zambia y Uganda».

Fletcher, Debra, «La administración de las tierras: la equidad de género en las instituciones y las actividades agrarias. Participación de los aborígenes en la gestión de las tierras en Australia, con énfasis en Australia occidental».

Gaikwad, Seema, «Experiencias del compromiso de la sociedad civil en los procesos de política agraria en Asia».

Gatundu, Catherine, «Experiencias de la participación de la sociedad civil en los procesos de la política agraria en África».

Giovarelli, Renée, «La equidad de género en las iniciativas de sensibilización».

Knight, Rachael, «La participación equitativa en cuanto al género en la gobernanza de la tenencia: la titulación de las tierras comunitarias en Liberia, Mozambique y Uganda».

Pallas, Sabine, «La elaboración de herramientas de comunicación y de promoción mediante la investigación orientada a la acción en África».

Sittie, Rebecca, «Los problemas de género en la gestión y el registro de las tierras en Ghana».

Stair, Elizabeth, «La tierra y el género en el contexto de Jamaica».

Stowers-Fiu, Josephine, «La creación de capacidades y la equidad de género en las instituciones de administración agraria en Samoa».

## Bibliografía general

- Adams, M., Berkoff, J. y Daley, E. 2006. *Land-water interactions: opportunities and threats to water entitlements of the poor in Africa for productive use*. Human Development Report Occasional Paper No. 2006/20. Washington, DC, PNUD. <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2006/papers/adams%20martin%20et%20al.pdf>
- Agarwal, B. 2009. Gender and forest conservation: The impact of women's participation in community forest governance. *Ecological Economics*, 68 (11): 2785–2799.
- Ahikire, J. 2010. *Half full or half empty glass. Decentralisation and women's land rights in Uganda*. Ponencia presentada en la Women's Land Rights Conference, Speke Resort Munyonyo, Uganda, 4-6 de octubre de 2010.
- Aksornkool, N., Joerger, C. y Taylor, E., eds. 2004. *Gender sensitivity: a training manual for sensitizing education managers, curriculum managers and media professionals to gender concerns*. París, UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001376/137604eo.pdf>
- Alden Wily, E. 2003. *Governance and land relations: A review of decentralisation of land administration and management in Africa*. Londres, IIMAD. <http://pubs.iied.org/pdfs/9304IIED.pdf>
- Ambaye, D. W. 2009. *Land valuation for expropriation in Ethiopia: Valuation methods and adequacy of compensation*. Paper presented at the 7th FIG Regional Conference on Spatial Data Serving People: Land Governance and the Environment – Building the Capacity, Hanoi, 19-22 de octubre de 2009.
- Aristazabal, N. y Gómez, A. 2004. Improving security without titles in Bogotá. *Habitat International*, 28 (2): 245–258.
- Augustinus, C. y Benschop, M. 2003. *Security of tenure – best practices*. Nairobi, UN-HABITAT. [http://www.unhabitat.org/downloads/docs/10784\\_1\\_594339.pdf](http://www.unhabitat.org/downloads/docs/10784_1_594339.pdf)
- Banco Mundial. 2005. *Gender issues and best practices in land administration projects: A synthesis report*. Washington, DC. [http://siteresources.worldbank.org/intard/resources/gender\\_land\\_fulltxt.pdf](http://siteresources.worldbank.org/intard/resources/gender_land_fulltxt.pdf)
- Banco Mundial/FAO/FIDA. 2009a. *Gender in agriculture sourcebook*. Washington, DC y Roma.
- Banco Mundial/FAO/FIDA. 2009b. Module 4: Gender issues in land policy and administration. En *Gender in agriculture sourcebook*. Washington, DC y Roma.
- Banco Mundial/FAO/FIDA. 2009c. Module 10: Gender and natural resources management. En *Gender in agriculture sourcebook*. Washington, DC y Roma.
- Barnett, K. y Grown, C. 2004. Gender impacts of government revenue collection: The case of taxation. *Economic Paper No. 62*. Londres, Commonwealth Secretariat.
- Basangwa, S.K. 2010. *Women in land administration*. Ponencia presentada en la Women's Land Rights Conference, Speke Resort Munyonyo, Uganda, 4-6 de octubre de 2010.
- BAsD. 2006. *Republic of Uzbekistan: land improvement project*. Report and Recommendation of the President to the Board of Directors, Proposed Loans and Technical Assistance Grant. Manila, Banco Asiático de Desarrollo. [www2.adb.org/documents/rtps/uzb/37536-01-uzb-rrp.pdf](http://www2.adb.org/documents/rtps/uzb/37536-01-uzb-rrp.pdf)
- Bernstein, A. 2005. *Land reform in South Africa – a 21st century perspective*. Research Report No. 14. Johannesburgo, Centre for Development and Enterprise.
- Bicchieri, M. 2010. *Gender and Land Project – Mozambique*. Ponencia presentada en la Sede de la FAO, Roma, 13 de mayo de 2010.
- Binswanger-Mkhize, H.P., Bourguignon, C. y van den Brink, R. 2009. *Agricultural land redistribution: toward greater consensus*. Washington, DC, Banco Mundial.
- Carfield, M. 2011. Land justice in Uganda: Preserving peace, promoting integration. En E. Harper, ed. *Working with customary justice systems: post-conflict and fragile states*, pp. 127–143. Roma, Organización Internacional de Derecho del Desarrollo.
- CIP. 2010. *Civil Society Consultation on FAO's Voluntary Guidelines on Responsible Land and Natural Resources Tenure, Kuala Lumpur, Malaysia, 24–26 March 2010, Final Report*. Roma, Comité Internacional de Planificación de las ONG/OSC para la Soberanía Alimentaria.
- CNUAH. 1999. *Women's rights to land, housing and property in post-conflict situations and during reconstruction: A global overview*. Nairobi, Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat). [www.unhabitat.org/downloads/docs/1504\\_59744\\_Land.pdf2.pdf](http://www.unhabitat.org/downloads/docs/1504_59744_Land.pdf2.pdf)
- Daley, E. 2011. *Gendered impacts of commercial pressures on land*. Roma, ILC. [www.landcoalition.org/sites/default/files/publication/902/mokoro\\_gender\\_web\\_11.03.11.pdf](http://www.landcoalition.org/sites/default/files/publication/902/mokoro_gender_web_11.03.11.pdf)
- Daley, E. Dore-Weeks, R. y Umuhoza, C. 2010. Ahead of the game: Land tenure reform in Rwanda and the process of securing women's land rights. *Journal of Eastern African Studies*, 4(1): 131–152.
- Daley, E. y Englert, B. 2010. Securing land rights for women. *Journal of Eastern African Studies*, 4 (1): 91–113.

- Djusaeva, S. 2012. *Promoting rural women's rights to land: UN Women programme experience in Kyrgyzstan and Tajikistan*. Ponencia preparada para la Reunión del Grupo de expertos sobre buenas prácticas en la realización del derecho de las mujeres a los recursos productivos con un enfoque en la tierra, organizada por ONU-Mujeres en colaboración con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Ginebra, 25-27 de junio de 2012.
- Edmead, N. 2011. *Open title: a model for low-cost, customizable land administration technology*. Ponencia presentada en la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre la Tierra y la Pobreza, Washington, DC, 18-20 de abril de 2011.
- Englert, B. y Daley, E. 2008. Introduction. En E. Daley y B. Englert. *Women's land rights and privatization in Eastern Africa*. Woodbridge, Reino Unido, Boydell and Brewer.
- FAO. 2000. Integrating gender in land and natural resource tenure programmes: Policy guidelines, S. Lastarria-Cornhiel. Roma (sin publicar).
- FAO. 2001. *Manual para el nivel de campo. ASEG Programa de Análisis Socioeconómico y de Género*. Roma. <http://www.fao.org/docrep/012/ak214s/ak214s00.pdf>
- FAO. 2002a. *Directrices sobre buenas prácticas en los contratos de arrendamiento Agrario*. FAO: Estudios sobre tenencia de la tierra Nº 2. Roma.
- FAO. 2002b. *Law-making in an African context: The 1997 Mozambican Land Law*, por C. Tanner. FAO Legal Papers Online No. 26, Roma. [www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/legal/docs/lpo26.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/legal/docs/lpo26.pdf)
- FAO. 2003a. *Las cuestiones de género y el acceso a la tierra*. FAO: Estudios sobre tenencia de la tierra Nº 4. Roma. <http://www.fao.org/docrep/005/Y4308S/Y4308S00.HTM>
- FAO. 2003b. *Tenencia de la tierra y desarrollo rural*. FAO: Estudios sobre tenencia de la tierra Nº 3. Roma. <http://www.fao.org/docrep/005/Y4307S/Y4307S00.HTM>
- FAO. 2003c. *The design of land consolidation pilot projects in Central and Eastern Europe. Land Tenure Studies No. 6*. Roma. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/y4954e/y4954e00.pdf>
- FAO. 2004. *Arrendamiento de tierras agrícolas*. FAO: Estudios sobre tenencia de la tierra Nº 1. Roma. <http://www.fao.org/docrep/007/y5513s/y5513s00.htm>
- FAO. 2006. *Manejo alternativo de conflictos de tenencia de la tierra*. FAO: Manuales sobre tenencia de la tierra Nº. 2. Roma. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/a0557s/a0557s00.pdf>
- FAO. 2007a. *Buena gobernanza en la tenencia y la administración de tierras*. FAO: Estudios sobre tenencia de la tierra Nº 9. Roma. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/a1179s/a1179s00.pdf>
- FAO. 2007b. *Género y legislación: los derechos de la mujer en la agricultura*, por L. Cotula. FAO Estudio legislativo 76, Rev.1. Roma. <http://www.fao.org/docrep/010/y4311s/y4311s00.htm>
- FAO. 2008a. *Compulsory acquisition of land and compensation. Land Tenure Studies No. 10*. Rome. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0506e/i0506e00.pdf>
- FAO. 2008b. *Good governance and natural resources tenure in South East Asia region*, por O. Nabangch ang y E. Srisawalak. Land Tenure Working Paper No. 4. Roma. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/ak016e/ak016e00.pdf>
- FAO. 2009a. *Participatory land delimitation, an innovative development model based upon securing rights acquired through customary and other forms of occupation*, por C. Tanner, P. De Wit y S. Norfolk. *Land Tenure Working Paper No. 13*. Roma. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/012/ak546e/ak546e00.pdf>
- FAO. 2009b. *Towards voluntary guidelines on responsible governance of tenure of land and other natural resources – discussion paper*. Land Tenure Working Paper No. 10. Roma. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/012/i0955e/i0955e00.pdf>
- FAO. 2009c. "We all inherited this earth", inheritance rights of widows y children in the context of AIDS: legal overview. Roma (informe sin publicar).
- FAO. 2010. Land tenure, land policy, and gender in rural areas, por S. Lastarria-Cornhiel and A. Manji. Roma (sin publicar).
- FAO. 2011a. *Governing land for women and men – gender and voluntary guidelines on responsible governance of tenure of land and other natural resources*, por E. Daley y C.M. Park. Land Tenure Working Paper No. 19. Roma. <http://www.fao.org/docrep/014/ma811e/ma811e00.pdf>
- FAO. 2011b. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2010-11. Las mujeres en la agricultura: cerrar la brecha de género en aras del desarrollo*. Roma. <http://www.fao.org/docrep/013/i2050s/i2050s.pdf>
- FAO. 2012a. *Guía para mejorar la igualdad de género en las cuestiones territoriales (IGETI)*. Documento de trabajo de la División de Tierras y Aguas Nº 3. Roma. <http://www.fao.org/docrep/016/me282s/me282s.pdf>
- FAO. 2012b. *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. <http://www.fao.org/docrep/016/i2801s/i2801s.pdf>
- FAO, Consejo Noruego para Refugiados, ACNUR, ONU-Hábitat, ACNUDH y OCAH. 2007. *Handbook on*



- housing and property restitution for refugees and displaced persons – implementing the “Pinheiro Principles”*. [www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro\\_principles.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro_principles.pdf)
- FAO-Dimitra**. 2008. *Accès à la terre en milieu rural en Afrique: stratégies de lutte contre les inégalités de genre*, Atelier FAO-Dimitra, 26-28 de septiembre de 2008. Bruselas.
- FAO-Dimitra**. 2010a. *Projet club d'écoute: Rapport d'activités, 2<sup>e</sup> étape: janvier-août 2010*, por H.A. Adamou. Bruselas.
- FAO-Dimitra**. 2010b. *Rapport: mission d'accompagnement du Projet Clubs d'écoute pour l'autonomisation et le leadership des femmes rurales et des jeunes des centres d'alphabétisation*, 19-22 de mayo de 2010. Bruselas.
- FAO-Dimitra**. 2011a. *Communiquer le genre pour le développement rural*. Roma.
- FAO-Dimitra**. 2011b. *Community listeners' clubs. Stepping stones for action in rural areas*. Roma. [www.fao.org/docrep/014/am604e/am604e.pdf](http://www.fao.org/docrep/014/am604e/am604e.pdf)
- FAO-Dimitra**. 2011c. Niger: Land for a century for Banizoumbou's women. *Newsletter*, 21:3–4. Bruselas. [www.fao.org/docrep/015/an604e/an604e00.pdf](http://www.fao.org/docrep/015/an604e/an604e00.pdf)
- FAO/GTZ**. 2006. *Framework on effective rural communication for development*. Roma y Eschborn, Alemania. [www.fao.org/nr/com/gtzworkshop/a0892e00.pdf](http://www.fao.org/nr/com/gtzworkshop/a0892e00.pdf)
- Farfan, F.** 2002. En G. Payne, ed. *Land rights and innovation: improving tenure security for the urban poor*. Londres, ITDG Publishing.
- FIG**. 2001. *Women's access to land – FIG guidelines. Principles for equitable gender inclusion in land administration: Background report and guidelines*. FIG Publication No. 24. Copenhagen, Federación Internacional de Topógrafos.
- Fitzpatrick, D.** 2008. *Women's rights to land and housing in tsunami-affected Aceh, Indonesia*. *Aceh Working Paper No. 3*. Singapore, Asia Research Institute y Oxfam International. [www.ari.nus.edu.sg/docs/downloads/acehwp/acehwps08\\_003.pdf](http://www.ari.nus.edu.sg/docs/downloads/acehwp/acehwps08_003.pdf)
- Flintan, F.** 2010a. *Learning by doing: Working towards participatory rangeland management (PRM) in pastoral areas through ELMT/ELSE*. Washington, DC, USAID.
- Flintan, F.** 2010b. *Sitting at the table: Securing benefits for pastoral women from land tenure reforms in Ethiopia*. *Journal of Eastern African Studies*, 4(1): 153–178.
- Flintan, F. y Cullis, A., recopiladores.** 2010. *Introductory guidelines to participatory rangeland management in pastoral areas*. Ethiopia, Save the Children USA, FAO y ECHO. [www.cop-ppld.net/fileadmin/user\\_upload/copppld/items/introductory%20guidelines%20prm.pdf](http://www.cop-ppld.net/fileadmin/user_upload/copppld/items/introductory%20guidelines%20prm.pdf)
- Ghana Land Administration Project**, s.f. An overview of LAP's gender initiative. [www.ghanalap.gov.gh/index1.php?linkid=154&sublinkid=161](http://www.ghanalap.gov.gh/index1.php?linkid=154&sublinkid=161)
- Giovarelli, R. y Duncan, J.** 1999. *Women and land in Eastern Europe and Central Asia*. Washington, DC, USAID. [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/pnacl400.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnacl400.pdf)
- Giovarelli, R. y Lastarria-Cornhiel, S.** 2006. *Study on women and property rights: project best practices*. Washington, DC, USAID. [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/pnadj420.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnadj420.pdf)
- Government of Samoa**. 2008. *Legislative drafting handbook*. Legislative drafting requirements approved by the Attorney General for use in Samoa from July 2008. Apia, Legislative Division of the Office of the Attorney General.
- GROOTS Kenya**. 2011. *Complementing the state: the contribution of the “watchdog groups” in protecting women's land rights in Gatundu District, Kenya*. Roma, ILC.
- Grover, R. y Flores-Bórquez, M.** 2004. *Restitution and land markets*. Ponencia presentada en la FIG Working Week, Atenas, 22-27 de mayo de 2004.
- Guyer, J.** 1987. *Women and the state in Africa: Marriage law, inheritance and resettlement*. *Working Papers in African Studies No. 129*. Boston, Massachusetts, EE.UU., African Studies Centre, Boston University.
- Harrington, A. y Choprah, T.** 2010. *Arguing traditions. Denying Kenya's women access to land rights*. Justice for the Poor Research Report No. 2/2010. Washington, DC, Banco Mundial.
- Hilhorst, T.** 2010. *Decentralization, land tenure reforms and local institutional actors: building partnerships for equitable and sustainable land governance in Africa*. *Land Tenure Journal*, 1(10): 35–59.
- ILC (Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra)**. 2009. *Advancing the monitoring of land governance for ensuring impact on poverty reduction*. Ponencia presentada en Land Governance in Support of the MDGs: Responding to New Challenges, Banco Mundial, Washington, DC, 9 y 10 de marzo de 2009.
- ILC**. 2010a. *Women's Access to Land – Project Brief 1: Strengthening the awareness of authorities and communities of the tenure rights of indigenous pygmy women in the provinces of South and North Kivu*. Roma (sin publicar).
- ILC**. 2010b. *Women's Access to Land – Project Brief 2: Legal empowerment of women to claim land and territorial rights in the Cauca Valley, Colombia*. Roma (sin publicar).
- ILC**. 2010c. *Women's Access to Land – Project Brief 3: Promoting women's property rights and ownership in*



- Pakistan. Roma (sin publicar).
- ILC. 2010d. Women's Access to Land – Project Brief 4: Sustainable empowerment of tribal communities through land rights movement with women partnership for securing dignity and equity. Roma (sin publicar).
- ILC. 2010e. Women's Access to Land – Project Brief 5: Bringing land-rights to the grassroots women: creating awareness on socio-legal rights in West Midnapore district of West Bengal in India. Roma (sin publicar).
- ILC. 2011. Securing Women's Access to Land Project: Advocacy Toolbox. [www.landcoalition.org/sites/default/files/advocacy\\_toolbox\\_eng.pdf](http://www.landcoalition.org/sites/default/files/advocacy_toolbox_eng.pdf)
- ILC. 2012. *Women's legal empowerment: lessons learned from community-based activities*, por S. Pallas y L. Miggiano. ILC Briefing Note. [www.landcoalition.org/publications/womens-legal-empowerment-lessons-learned-community-based-activities](http://www.landcoalition.org/publications/womens-legal-empowerment-lessons-learned-community-based-activities)
- India Ministry of Rural Development.** 2009. *Committee on State Agrarian Relations and Unfinished Task of Land Reforms Vol. 1 – Draft Report*. Nueva Delhi, Gobierno de la India.
- Kapur, A.** 2011. Two faces of change: The need for a bi-directional approach to improve women's land rights in plural legal systems. En E. Harper, ed. *Working with customary justice systems: Post-conflict and fragile states*, pp. 73–92. Roma, Organización Internacional de Derecho del Desarrollo.
- Khudayberdiyeva, M.** 2009. *Uzbekistan Land Improvement Project*. Tashkent, ADB Uzbekistán.
- Knight, R.** 2011. The community land titling initiative: An investigation into the protection of customary land claims. En E. Harper, ed. *Working with customary justice systems: post-conflict and fragile states*, pp. 145–170. Roma, Organización Internacional de Derecho del Desarrollo.
- Land Watch Asia.** 2010. *Nepal: renewed push for land reform as a new chapter in history unfolds. Campaign Update 2010–2011*. [www.angoc.org/portal/wp-content/uploads/2012/06/05/land-watch-asia-campaign-updates/nepal\\_final.pdf](http://www.angoc.org/portal/wp-content/uploads/2012/06/05/land-watch-asia-campaign-updates/nepal_final.pdf)
- Lemmen, C.** 2010. *The social tenure domain model: A pro-poor land tool*. Copenhagen, FIG. [www.fig.net/pub/figpub/pub52/figpub52.pdf](http://www.fig.net/pub/figpub/pub52/figpub52.pdf)
- Lunnay, C.** 2006. *Surveying and land administration – sustainable tertiary education for developing countries*. Ponencia presentada en el XXIII FIG Congress, Shaping the Change, Munich, Alemania, 8-13 de octubre de 2006.
- Mackenzie, F.** 1989. Land and territory: the interface between two systems of land tenure, Murang'a District, Kenya. *Africa*, 59(1): 91–109.
- Mackenzie, F.** 1990. Gender and land rights in Murang'a District, Kenya. *Journal of Peasant Studies*, 17(4): 609–643.
- Mackenzie, F.** 1993. A piece of land never shrinks: Reconceptualizing land tenure in a smallholding district, Kenya. En T. Bassett y D. Crummey, eds. *Land in African agrarian systems*. Madison, Wisconsin, EE.UU., University of Wisconsin Press.
- MacKinnon, C.** 1987. *Feminism unmodified: Discourses on life and law*. Cambridge, Massachusetts, EE.UU., Harvard University Press.
- Magezi, J.** 2010. *The role of case law in upholding women's land Rights*. Ponencia presentada en la Women's Land Rights Conference, Speke Resort Munyonyo, Uganda, 4-6 de octubre de 2010.
- McAuslan, P.** 2010. Personal reflections on drafting laws to improve women's access to land: Is there a magic wand? *Journal of Eastern African Studies*, 4 (1): 114–130.
- Meertens, D.** 2012. *Colombia's law on victims and restitution: a challenge for gender-sensitive transitional justice*. Ponencia presentada en la Reunión del Grupo de expertos sobre buenas prácticas en la realización del derecho de las mujeres a los recursos productivos con un enfoque en la tierra, organizada por ONU-Mujeres en colaboración con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Ginebra, 25-27 de junio de 2012.
- Misión Internacional de Justicia.** Our Work: What We Do. <http://www.ijm.org/ourwork/whatwedo>
- Mitchell, D.** 2010. Land tenure and disaster risk management. *Land Tenure Journal*, 1(10): 121–141.
- Moore, H.** 1994. The divisions within: sex, gender and sexual difference. En *A passion for difference – essays in anthropology and gender*. Oxford, Reino Unido, Polity Press.
- Nakayi, R.** 2010. *Is more less? Enhancing women's access to justice in Uganda*. Ponencia presentada en la Women's Land Rights Conference, Speke Resort Munyonyo, Uganda, 4-6 de octubre de 2010.
- Namutebi, M.** 2010. *The Office of the Administrator General and women's land rights*. Ponencia presentada en la Women's Land Rights Conference, Speke Resort Munyonyo, Uganda, 4-6 de octubre de 2010.
- ONU-Hábitat.** 2007a. *Gendering land tool development*. Nairobi, Secretaría de la Red mundial de instrumentos relacionados con la tierra.
- ONU-Hábitat.** 2007b. *Policy makers guide to women's land, property and housing rights across the world*. Nairobi.
- ONU-Hábitat.** 2008a. *Gendering land tools: Achieving secure tenure for women and men*. Nairobi. [www.pa](http://www.pa)

- cificdisaster.net/pdnadmin/data/original/unhabitat\_2008\_gendering\_land\_tools.pdf UN-HABITAT.
- ONU-Hábitat.** 2008b. *Secure Land Rights for All*. Nairobi.
- ONU-Hábitat.** 2009. *Gender evaluation criteria for large-scale land tools*. Nairobi.
- ONU-Hábitat.** 2011. *Designing and evaluating land tools with a gender perspective: training package for land professionals*. Nairobi.
- ONU-Mujeres.** 2011. *Progress of the world's women 2011–2012: In pursuit of justice*. Nueva York. <http://progress.unwomen.org/pdfs/en-report-progress.pdf>
- Osskó, A.** 2002. Land restitution and compensation procedures in Central Eastern Europe. Ponencia presentada en la FIG Commission 7 Annual Meeting, Pretoria, 4-9 de noviembre de 2002.
- Rabley, P.** 2010. Alleviating poverty in the developing world – leveraging property rights with geospatial technology. *The American Surveyor, January 2010*. [www.amerisurv.com/pdf/theamericansurveyor\\_rabley-alleviatingpoverty\\_January2010.pdf](http://www.amerisurv.com/pdf/theamericansurveyor_rabley-alleviatingpoverty_January2010.pdf)
- RWN.** 2011. *Experiences of women in asserting their land rights: the case of Bugesera District, Rwanda*. Roma, Rwanda Women's Network, ILC. [www.landcoalition.org/sites/default/files/publication/956/wlr\\_5\\_rwn.pdf](http://www.landcoalition.org/sites/default/files/publication/956/wlr_5_rwn.pdf)
- Sayers, R.** 2006. Principles of awareness raising for information literacy, a case study. Bangkok, UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001476/147637e.pdf>
- Seeley, J., Batra, M. y Sarin, M.** 2000. *Women's participation in watershed development in India*. Gatekeeper Series No. 92. Londres, IIMAD. <http://pubs.iied.org/pdfs/6347IIED.pdf>
- South Africa Department of Land Affairs.** 1997. White Paper on South African Land Policy. Pretoria.
- Ssonko, M.N.** 2010. *The application of succession law in the realization of women's land rights in Uganda*. Ponencia presentada en la Women's Land Rights Conference, Speke Resort Munyonyo, Uganda, 4-6 octubre de 2010.
- Teklu, A.** 2005. *Research report 4 – land registration and women's land rights in Amhara Region, Ethiopia*. Londres, IIMAD.
- Tsikata, D.** 2003. Securing women's interests within land tenure reforms: recent debates in Tanzania. En S. Razavi, ed. *Agrarian change: Gender and land rights*. Oxford, Reino Unido, Blackwell.
- ULA.** 2010. *The Uganda Land Alliance quarterly newsletter*, Vol. 4. Kampala.
- Undeland, A.** 2012. *Lessons learned and good practices in realizing women's rights to productive resources with a focus on land: Kyrgyzstan and Tajikistan*. Ponencia preparada para la Reunión del Grupo de expertos sobre buenas prácticas en la realización del derecho de las mujeres a los recursos productivos con un enfoque en la tierra, organizada por ONU-Mujeres en colaboración con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Ginebra, 25-27 de junio de 2012.
- UNICEF.** s.f. Communication for development. [www.unicef.org/cbsc/index\\_42346.html](http://www.unicef.org/cbsc/index_42346.html)
- Wehrmann, B.** 2003. Women's access to and control over land in African and South Asian countries. *Landnutzung und Landentwicklung* [Uso de la tierra y desarrollo], 44: 83–89.
- Wehrmann, B.** 2011. *Land use planning*. Concept, tools and applications. Eschborn, Alemania, GIZ. [www2.gtz.de/dokumente/bib-2011/giz2011-0041en-land-use-planning.pdf](http://www2.gtz.de/dokumente/bib-2011/giz2011-0041en-land-use-planning.pdf)
- Whitehead, A. y Tsikata, D.** 2003. Policy discourse on women's land rights in sub-Saharan Africa: The implications of the return to the customary. *Journal of Agrarian Change*, 3(1–2): 67–112.
- WLLA.** 2010a. *The impact of national land policy and land reform in Uganda*. Accra, Women's Land Link Africa.
- WLLA.** 2010b. *The impact of national land policy and land reform on women in Zambia*. Accra.
- WOLREC.** 2011. *Women's access to land and household bargaining power: a comparative action research project in patrilineal and matrilineal societies in Malawi*. Research Report No. 9. Roma, ILC, Women's Legal Resource Centre. [www.landcoalition.org/sites/default/files/publication/959/wlr\\_9\\_malawi.pdf](http://www.landcoalition.org/sites/default/files/publication/959/wlr_9_malawi.pdf)
- Yahya, S.** 2002. En G. Payne, ed. *Land rights and innovation: improving tenure security for the urban poor*. Londres, ITDG Publishing.
- YWAP.** 2011. *Assisting Kayole widows in gaining control to family land, Kenya*. Research Report No. 10. Roma, ILC, Young Widows Advancement Program. [www.landcoalition.org/sites/default/files/publication/951/wlr\\_10\\_ywap.pdf](http://www.landcoalition.org/sites/default/files/publication/951/wlr_10_ywap.pdf)

## Fuentes documentales complementarias relativas a la gobernanza de la tenencia de la tierra equitativa en cuanto al género

Los siguientes enlaces a recursos complementarios en la internet —que pueden ser pertinentes como elementos de orientación y fuentes de información adicionales sobre la equidad de género en la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra— no tienen carácter exhaustivo ya que los fondos documentales disponibles se amplían continuamente. Esta lista se enfoca en los sitios Web que hacen hincapié específicamente en las cuestiones de género y la tierra, y no en sitios de carácter más general que tratan de asuntos de tierras.

### **Base de datos de la FAO sobre género y derecho a la tierra**

Proporciona estadísticas e información provenientes de todo el mundo sobre el género y los derechos a la tierra. <http://www.fao.org/gender/landrights/home/es/>

### **Red mundial de instrumentos relacionados con la tierra y el mecanismo para la incorporación del género en las herramientas de la tierra**

Red mundial de instrumentos relacionados con la tierra y el mecanismo para la incorporación del género en las herramientas de la tierra. <http://www.gltm.net/index.php/land-tools/cross-cutting-tools/gender>

### **Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra: portal sobre la tierra y temas de género**

Contiene una página actualizada periódicamente sobre los temas de género, además de enlaces a un gran número de estudios, debates y recursos. <http://landportal.info/es/topic/gender>

### **Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra: sección sobre el acceso de las mujeres a la tierra**

La nueva sección sobre los derechos de las mujeres a la tierra incluye enlaces a un gran número de fuentes de información y recursos sobre las mujeres y la tierra, artículos de noticias e investigaciones realizadas en el ámbito de los programas de la Coalición. <http://www.landcoalition.org/es/global-initiatives/acceso-de-las-mujeres-la-tierra>

### **Tierra y derechos de las mujeres africanas**

El sitio Web de la Conferencia sobre Derechos a la Tierra de las Mujeres Africanas, celebrada en Nairobi en 2011, incluye documentos de conferencia, otros recursos, un blog y artículos de noticias regularmente actualizados. <http://landforafricanwomen.org/>

### **Centro Landesa para los derechos de las mujeres**

El sitio contiene información sobre los proyectos realizados por Landesa relativos a las mujeres y la tierra, un blog y enlaces a investigaciones y recursos. <http://www.landesa.org/women-and-land/>

### **Derechos agrarios en África**

El sitio contiene numerosos recursos sobre la tierra y el género, y es actualizado regularmente [www.mokoro.co.uk/land-rights-in-africa](http://www.mokoro.co.uk/land-rights-in-africa)

### **Portal USAID sobre la tenencia y los derechos de propiedad**

El sitio es actualizado regularmente e incluye productos descargables: resúmenes informativos sobre problemas de jurisdicción agraria, herramientas y materiales didácticos, algunos de los cuales versan sobre asuntos de género. <http://usaidlandtenure.net/>

## Instrumentos internacionales en apoyo de la gobernanza de la tenencia de la tierra equitativa en cuanto al género

LAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS EN APOYO DE LA REALIZACIÓN PROGRESIVA DEL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA EN EL CONTEXTO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA NACIONAL (2005)

Las directrices 2.5, 3.5, 3.8, 3.9, 7.4, 8.3, 8.6 y 8.10 se refieren de modo específico a la promoción de políticas incluyentes, justas y no discriminatorias, con particular pertinencia para las cuestiones de género y la gobernanza de la tenencia; la directriz 8.6 insta a los Estados a promover la participación plena e igualitaria de las mujeres en la economía, por ejemplo a través de la aplicación de una legislación sensible a las cuestiones de género que garantice a las mujeres el derecho a heredar y a poseer tierras y otros bienes; la directriz 8.10 hace un llamamiento a los Estados para que adopten medidas destinadas a promover y proteger la seguridad de la tenencia, en especial en el caso de mujeres y de sectores pobres y desfavorecidos de la sociedad, mediante una legislación que proteja el derecho pleno e igualitario a poseer tierras y otros bienes, incluido el derecho a heredarlos.

LOS PRINCIPIOS PINHEIRO (2005)

Los principios 11 a 14 sobre la política de restitución de tierras especifican el requisito de no discriminación en las restituciones y reconocen la eficacia de las reclamaciones hechas por hombres y mujeres, y por niños y niñas; el principio 18 otorga a los reclamantes subsidiarios, incluidas las esposas, el derecho a formular reclamaciones de restitución de tierras con arreglo a la misma base argumentativa que la parte reclamante principal.

EL PROTOCOLO RELATIVO A LA CARTA AFRICANA DE DERECHOS HUMANOS Y DE LOS PUEBLOS, SOBRE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES EN ÁFRICA (2003)

El artículo 6 dispone que durante el matrimonio las mujeres tendrán el derecho a adquirir bienes y a ejercer el control sobre la propiedad de los mismos; el artículo 7 estipula que en caso de divorcio, separación o anulación del matrimonio, las mujeres tendrán el derecho a recibir una parte equitativamente proporcional de la propiedad matrimonial; el artículo 21 prevé que las viudas tendrán el derecho a recibir una parte equitativamente proporcional de la herencia a la muerte de sus maridos, incluido el derecho a permanecer en el hogar matrimonial; y que hombres y mujeres tendrán el derecho a heredar, en proporciones equitativas, la propiedad de los bienes de sus progenitores; el artículo 16 garantiza el derecho de las mujeres a acceder a la vivienda en igualdad de condiciones respecto a los hombres; el artículo 19 fomenta el acceso de las mujeres a los recursos productivos y a ejercer el control sobre los mismos; y les garantiza el derecho a la propiedad como parte del derecho de la mujer al desarrollo sostenible.

LAS METAS DEL PROGRAMA HÁBITAT Y SU PLAN DE ACCIÓN MUNDIAL (1996)

El programa prevé que todos deberán tener una vivienda adecuada, incluido el acceso en igualdad de condiciones a la tierra y a la financiación de la vivienda; y estipula políticas y prácticas destinadas a promover la participación equitativa de las mujeres en la planificación y en la toma de decisiones relativas al reasentamiento humano.

EL PLAN DE ACCIÓN DE LA CUMBRE MUNDIAL SOBRE LA ALIMENTACIÓN (1996)

El objetivo 1.3 exige a los gobiernos asegurar la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer por medio de la promulgación y la aplicación de una legislación sensible al género que proporcione a la mujer, en igualdad de condiciones, un acceso seguro a la tierra y a otros recursos productivos y le garantice el control sobre los mismos.

LA DECLARACIÓN DE BEIJING (1995)

El artículo 35 reitera la determinación de los gobiernos para asegurar a las mujeres iguales condiciones respecto a los hombres en el acceso a los recursos económicos, incluida la tierra y el crédito.

EL PROGRAMA 21 (1992)

El párrafo 3.8 pide a los gobiernos reforzar, en particular para las mujeres, los marcos jurídicos relativos a la gestión, acceso y propiedad de las tierras; el párrafo 32.6 insta a los gobiernos a proteger y formalizar la tenencia y el uso de las tierras por las mujeres, y los derechos sobre la tierra de las mujeres.

LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO (1989)

Al artículo 2 protege a los niños de los efectos de la discriminación contra sus padres, y de ese modo protege eficazmente a las madres de la discriminación por motivos de género.

EL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS (1966)

Los artículos 2, 3 y 27 enuncian los derechos de los que deben gozar los individuos sin discriminación debida al género; el artículo 23.4 especifica que los derechos de propiedad de las mujeres durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio deberían estar igualmente bien protegidos que los de los hombres.

EL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (1966)

El artículo 3 estipula que hombres y mujeres poseen los mismos derechos, y deben gozar de esos derechos en igualdad de condiciones.

LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS (1948)

El artículo 2 defiende el derecho de toda persona al goce de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin discriminación; el artículo 7 declara que todos los individuos tienen derecho a igual protección de la ley; el artículo 16 otorga a los hombres y mujeres iguales derechos durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio.

La igualdad de género es uno de los diez principios rectores 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. La presente guía busca secundar dicho principio mediante el logro de una gobernanza de la tenencia de la tierra que es equitativa en cuanto al género. La guía se centra en la justicia entre los sexos y en las formas en que el gobierno de la tenencia puede responder a las diferentes necesidades y prioridades de

mujeres y de hombres. Una gobernanza de la tenencia de la tierra que es paritaria garantiza que mujeres y hombres puedan participar, tanto a través de las instituciones oficiales como de acuerdos de administración y gestión informales, en igualdad de condiciones en las actividades que los relacionan con la tierra. La guía ofrece consejos acerca de los mecanismos, estrategias y acciones que es posible poner en marcha para reforzar la equidad de género en los procesos, instituciones y actuaciones de la gobernanza de la tenencia de la tierra.

#### Contacto

Organización de las Naciones Unidas  
para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

Viale delle Terme di Caracalla  
00153 Roma, Italia

*VG-Tenure@fao.org*

ISBN 978-92-5-307403-7



9 789253 074037

I3114S/1/06.13

