GUÍAS PARA LA PLANIFICACIÓN INTEGRADA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS DE LA TIERRA

El Futuro de Nuestra Tierra

ENFRENTANDO EL DESAFÍO

El Futuro de Nuestra Tierra

ENFRENTANDO EL DESAFÍO

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA EL MEDIO AMBIENTE

Roma, 2000

Preparado por la Dirección de Fomento de Tierras y Aguas de la
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)
en colaboración con el del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)

Reservados todos los derechos. No se podrá reproducir ninguna parte de esta publicación, ni almacenarla en un sistema de recuperación de datos o transmitirla en cualquier forma o por cualquier procedimiento (electrónico, mecánico, fotocopia, etc.), sin autorización previa del titular de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización, especificando la extensión de lo que se desea reproducir y el propósito que con ello se persigue, deberán enviarse a la Dirección de Información, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Roma, Italia.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación o del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. Las designaciones de “desarrollados” y “en desarrollo” se utilizan solo para facilitar las estadísticas y no expresar de ninguna manera la etapa a que ha llegado un país territorio o área en particular en el proceso de desarrollo.

© FAO y PNUMA 1999

Prólogo

La continua degradación de la tierra y el creciente número de personas que viven en la pobreza son algunos de los síntomas de la actual presión sobre los recursos de la tierra. En este momento, la respuesta del mundo a los dos desafíos de satisfacer las necesidades humanas y de mantener la integridad de los ecosistemas ha sido relativamente poco exitosa. La falta de un marco integrado de planificación del uso de la tierra ha sido históricamente generado por pobres estrategias de manejo, por el fracaso en la identificación de los interesados[1] y hacerlos partícipes y autorizarlos a tomar acciones en el proceso de planificación y manejo, y por las estructuras institucionales débiles.

Estos problemas fueron claramente reconocidos durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), en 1992 en Río de Janeiro, Brasil, la cual invitó a un enfoque integrado de la planificación y de manejo de los recursos de la tierra. En la Agenda 21, el documento de la Cumbre de la Tierra, el CNUMAD propuso un cierto número de medidas políticas y estratégicas que incluyen la integración de temas biofísicos, sociales y económicos, la participación activa de las comunidades locales y el fortalecimiento de las instituciones de manera de satisfacer los objetivos del desarrollo sostenible.

En colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y otras instituciones nacionales e internacionales, la FAO desarrolló un marco de trabajo mejorado para el desarrollo y el manejo de los recursos de la tierra que enfrenta la naturaleza evolutiva del manejo integrado de la tierra. Los nuevos conceptos han sido introducidos a través de una serie de tres publicaciones, iniciando con ***Our Land, Our Future*** (1995), el cual da una breve introducción del nuevo enfoque de planificación, seguido por ***Negotiating a Sustainable Future for Land*** (1997), el que ofrece guías estructurales e institucionales para ejecutivos y toma de decisiones a nivel nacional.

Este documento, ***El Futuro de Nuestra Tierra – Enfrentando el Desafío*** es el tercero en la serie y propone un enfoque integrado para el manejo sostenible de la tierra basado en un asociación interactiva entre los gobiernos y las poblaciones. Es el resultado de un proceso participatorio para señalar problemas, experiencias y desafíos relacionados con la planificación y el manejo integrado de los recursos de la tierra para la Octava Sesión de la Comisión de Desarrollo Sostenible (CSD 8) la cual examinará, entre otras cosas, el progreso hecho en la implementación del Capítulo 10 de la Agenda 21. El enfoque se centra en el concepto de los interesados y sus objetivos y el papel de los gobiernos para crear las condiciones en las cuales la población rural puede usar sus recursos de la tierra en forma productiva y sostenible. La integración de los interesados a nivel masivo, con procedimientos sistemáticos para la evaluación de recursos y planificación es el elemento clave de este enfoque y un factor necesario para su éxito.

Este documento está dirigido primeramente a los técnicos y profesionales prácticos en la planificación en el uso de la tierra y en el manejo de los recursos de la tierra a nivel nacional, sub-nacional y comunitario que deseen implementar un enfoque integrado de manejo de esos recursos. Basados en la experiencia en el uso de estas guías, deberían ser preparados manuales prácticos sobre el manejo integrado de los recursos de la tierra, para regiones o para países específicos.

1 - *En el contexto del manejo de los recursos de la tierra, un interesado es cualquier individuo o grupo con un interés legítimo en la tierra o que puede ser afectado por los cambios en la forma en que este recurso es manejado.*

El presente documento parte de la premisa que ***la planificación integrada del uso de la tierra*** es:

- un prerrequisito para el manejo sostenible de los recursos de la tierra y considera el componente de producción y conservación. Introduce mecanismos e incentivos para cambios en la asignación de usos a la tierra para los cuales esta es adecuada en términos biofísicos y socioeconómicos y prescribe prácticas de manejo y opciones adecuadas y asegura que los recursos de la tierra sean adecuadamente conservados;

- esencialmente un mecanismo para el apoyo a decisiones que guían a los interesados en la selección de las mejores opciones sostenibles de uso de la tierra que sean consistentes con sus objetivos. Este enfoque es participatorio y reconoce los derechos de todos los interesados, incluyendo aquellos como los grupos indígenas o las mujeres rurales que pueden estar tradicionalmente marginalizados en algunas sociedades, para negociar sobre el uso y el manejo de los recursos de la tierra;

- usar la negociación como la base para resolver los conflictos de uso de la tierra y convenir mutuamente los objetivos obtenibles. Esencialmente, el enfoque implica una asociación interactiva entre el gobierno y la población para hacer confluir sus intereses comunes en el manejo de la adecuación de la tierra para el beneficio de la presente generación y de las generaciones venideras.

Una planificación integrada de los recursos de la tierra, para ser exitosa debe incluir siete elementos:

- ✔ un objetivo claramente formulado y/o un problema a ser solucionado
- ✔ una política favorable y un ambiente normativo
- ✔ instituciones eficientes a nivel local, sub-nacional y nacional
- ✔ una base de conocimientos de las condiciones físicas accesible, incluyendo el uso alternativo de la tierra, las condiciones socioeconómicas y el marco legal
- ✔ el reconocimiento de los interesados de la diversidad – frecuente – de sus objetivos
- ✔ una plataforma para las negociaciones
- ✔ un conjunto de procedimientos de planificación

El ambiente favorable comprende aspectos políticos, normativos e institucionales. Una política nacional de uso de la tierra es el primer instrumento y el mas importante; controla la tenencia de la tierra y el uso de la tierra para proporcionar un ambiente que conduce a la implementación de prácticas de uso de la tierra productivas y sostenibles y a la realización de foros para negociaciones libres y efectivas entre los interesados. La planificación que se origina a nivel local o distrital debería proporcionar las bases para la política nacional, la cual a su vez facilita las iniciativas locales.

La legislación transfiere las políticas en un marco de toma de decisiones y crea instituciones para administrar esas decisiones. Son necesarias instituciones a niveles locales, sub-nacionales y nacionales que faciliten la integración de las disciplinas y el acceso a la información requerido para la planificación del uso de la tierra. Las instituciones nacionales – por lo general los ministerios - deben tener un claro mandato para solucionar conflictos. A nivel nacional se debe crear un grupo de trabajo como institución *neutral* -un comité o junta- compuesto de aquellos ministerios relacionados con los problemas de la tierra y con representantes de otras instituciones del sector civil de la sociedad. Debería tener funciones facilitadoras, de supervisión y capacidad para resolver conflictos, basándose en asesorías técnicas. A nivel de aldea o comunidad deberían ser establecidos Grupos Locales de Manejo de los Recursos (GLMR), representando a todos los interesados locales.

El conocimiento proporciona las bases sobre las cuales planificar y negociar. Es también la clave para dar fuerza a los interesados locales, especialmente aquellos de los grupos mas desaventajados que de otra manera podrían quedar excluidos del proceso de negociación. También debería haber un adecuado flujo de información sobre los recursos, las tecnologías, los derechos y las normas a nivel de aldea, pero también información local y tradicional y conocimientos sobre la tierra y uso de la tierra para su oportuna movilización. La planificación

participatoria pasa a ser así un proceso de aprendizaje recíproco, basado en la fusión de conocimientos técnicos del gobierno y de otros agentes de cambio y la experiencia y el conocimiento nativo de los usuarios locales de la tierra. Debería haber también un flujo de información del nivel local al nivel nacional de modo de asegurar que cualquier programa o decisión sobre la tierra es formulada de modo de reflejar las necesidades y las demandas de los reales usuarios de la tierra.

La principal plataforma para negociación serán los Grupos Locales de Manejo de los Recursos que operan a nivel de aldea o de comunidad. La toma de decisiones deberá ser trasladada, en la medida de lo posible, a estos niveles, parcialmente como una forma de generar responsabilidad entre los interesados para los recursos que están bajo su control y, en parte, para reducir el volumen de actividades del gobierno para movilizar la población y aprovechar su energía y entusiasmo. Es responsabilidad del gobierno, sin embargo, asegurar a todos los interesados, incluyendo aquellos mas desaventajados, que estén representados en el proceso de negociación.

Los procedimientos usados para la planificación y manejo integrado del uso de la tierra comprenden la identificación de los problemas, de los interesados y sus objetivos, la recolección de datos necesarios para la planificación, la evaluación de los recursos de la tierra en relación a los requerimientos de uso de la tierra y la ordenación de las opciones en función de los impactos económicos, sociales y ambientales, por medio de la participación de todos los interesados. Estos procedimientos deberían ser aplicados por los representantes de los interesados, adaptando tanto como sea posible, los procedimientos técnicos al nivel al cual pueden ser implementados por los técnicos entrenados a nivel de aldea. Algunos procedimientos mas complejos pueden ser apropiados a nivel nacional y sub-nacional.

El enfoque presentado aquí debería ser ensayado, probado y validado en varias áreas piloto y las lecciones que se extraigan de esos estudios deberían ser usadas para adaptar la planificación integrada del uso de la tierra a las condiciones particulares del país y para promover la guía y su amplia adopción. El manejo sostenible de los recursos de la tierra es de interés del gobierno y de la población y las políticas que devuelven la capacidad de toma de decisiones y que fortalecen a los usuarios de la tierra deberían contar con apoyo popular. Al mismo tiempo, el carácter interactivo de la planificación del uso de la tierra apoyará los compromisos hechos por los gobiernos frente a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1992, y las convenciones post-conferencia para combatir la desertificación (UNCCD), cambio climático (UNFCCC) y la preservación de la biodiversidad (UNCBD).

El CD-ROM adjunto es el resultado de un esfuerzo conjunto de la FAO y del Agencia Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ) y contiene una lista de documentos complementarios, estudios de caso, trabajos de gabinete, actas de talleres de trabajo y otras publicaciones, publicadas sobre todo por la FAO y la GTZ.

Contenido

El Desafío 1

El Enfoque - Enfrentando el Desafío 5

1. Los Recursos de la Tierra y la Población: Dependencia e interacción 7

Definición de Tierra y Uso de la Tierra 7

Funciones de la Tierra 8

La Relación Básica: Tierra, Población y Estrategias de Manejo 8

Los Recursos de la Tierra bajo Estrés 8

Disponibilidad de Tierra 9

Presión de la Población 9

Síntomas del Problema 10

La Causa del Problema 10

El Punto de Intervención 11

Referencias y Otras Lecturas Recomendadas 13

2. La Necesidad de un Enfoque Integrado 15

Planificación y Manejo de los Recursos de la Tierra en el Contexto del Desarrollo Rural 15

Limitaciones Asociadas a los Enfoques anteriores 16

Necesidades: Un Enfoque Mejorado de Planificación Integrada para el Manejo Sostenible de los Recursos de la Tierra 17

Referencias y Otras Lecturas Recomendadas 18

3. Los Elementos Principales Necesarios para Implementar un Enfoque Integrado 19

El Marco para un Enfoque Integrado 19

Un Objetivo Claramente Formulado 21

Reconocimiento de los Interesados y Sus Distintos Objetivos 21

Un Ambiente Facilitador y una Política Normativa 22

Política de Uso de la Tierra 23

Normas de Uso y de Tenencia de la Tierra 23

Instituciones Efectivas 24

Plataformas para Negociación 25

Base de Conocimientos Eficiente y Accesible 26

Procedimientos para la Planificación del Uso de la Tierra 27

Referencias y Otras Lecturas Recomendadas 28

4. La Metodología de la Planificación 29

La Secuencia de la Toma de Decisiones 29

Identificación de los Problemas y Formulación del Objetivo 31

Identificación de los Interesados y sus Metas, Necesidades e Intereses 32

Identificación de los Interesados 32

Definición de las Metas, Necesidades e Intereses 33

Establecimiento de Grupos de Trabajo Multidisciplinarios 34

Principios Básicos 34

Grupos de Trabajo a Nivel de Comunidad:
GRUPOS DE MANEJO DE LOS RECURSOS LOCALES 35

Grupos de Trabajo a Nivel Sub-nacional:
GRUPOS DE PLANIFICACIÓN DE USO DE LA TIERRA 37

Grupos de Trabajo a Nivel Nacional:
COMITÉ NACIONAL SOBRE USO DE LA TIERRA 38

Recolección de Datos e Informaciones 39

Principios Básicos 39

Naturaleza y Escala de los Datos y de la Información 40

Datos sobre los Recursos de la Tierra 41

Datos e Información Relacionados con el Uso de la Tierra 42

Datos e Información Socioeconómicos 45

Como Recolectar Datos e Información 45

Almacenamiento, Recuperación y Accesibilidad de los Datos y la Información 47

Identificación Preliminar y Selección de las Opciones 48

Evaluación de los Recursos de las Opciones Identificadas 49

Principios Básicos 49

Procedimientos para la Evaluación de la Tierra 50

Presentación de los Resultados de la Evaluación 51

Evaluación de las Opciones Identificadas 52

Viabilidad Económica y Financiera 53

Impacto Social 54

Impacto Ambiental 54

Negociación y Decisiones sobre las Opciones - Establecimiento de un Plan 55

El Proceso de Negociación 55

Herramientas para Contribuir a la Selección de Opciones 57

Conflictos entre los participantes y Resolución de los Conflictos 57

Establecimiento del Plan 59

Legislación y Cumplimiento de la Ley según el Plan 60

Incentivos 60

Legislación 61

Supervisión y Evaluación 66

Referencias y Otras Lecturas Recomendadas 68

5. Como Comenzar **71**

Iniciando el Enfoque **71**

Programa 72

Talleres de Trabajo Iniciales 73

Una campaña de Información y Educación 74

Selección de un Área Piloto 75

Aplicación a Nivel Nacional **77**

Referencias y Otras Lecturas Recomendadas 78

Recuadros

Recuadro 1	La Definición de Planificación de Uso de la Tierra en Bhután	15
Recuadro 2	Algunas Razones para Resultados poco Exitosos de Programas Anteriores de Desarrollo Rural	16
Recuadro 3	Características de los Interesados	22
Recuadro 4	Tipologías de la Participación	22
Recuadro 5	Objetivo Nacional de la Política de Uso de la Tierra	23
Recuadro 6	La Proclamación de la Tierra de Eritrea	24
Recuadro 7	Grupos de Acción Cívica: Armenia	25
Recuadro 8	Objetivos del Proyecto de Manejo de la Cuenca de *Doon-Valley*	31
Recuadro 9	Tipos de Interesados	32
Recuadro 10	Técnicas Comunes VRR/VPR	34
Recuadro 11	Un Grupo de Nivel Medio: la Comisión Guelderlan (Holanda)	38
Recuadro 12	El Consejo de Recursos Agrícolas, Botswana	39
Recuadro 13	Naturaleza de los Datos y de la Información	40
Recuadro 14	Requerimientos de Datos sobre Recursos de la Tierra para su Evaluación	42
Recuadro 15	Ejemplo de Definición de Tipo de Uso de la Tierra	43
Recuadro 16	Ejemplo de un Sistema de Producción	44
Recuadro 17	Lista de Control de los Requerimientos para los Sistemas de Producción Basados en Cultivos	44
Recuadro 18	Requerimientos de Datos e Información Socioeconómicos	45
Recuadro 19	Enfoque Fisiográfico de las Encuestas de Recursos de la Tierra: el ejemplo SOTER	46
Recuadro 20	Bases de Datos y Programas Seleccionados de la FAO	47
Recuadro 21	Guías de la FAO sobre Evaluación de Tierras	50
Recuadro 22	Posibles Orígenes de los Conflictos de la Tierra	58
Recuadro 23	Resumen de un Plan de Acción Comunitaria	60
Recuadro 24	Metas Conceptuales de ASDR	60
Recuadro 25	Papel de las Leyes en el Manejo de Aguas	62
Recuadro 26	Normas para el Uso del Fuego en Tierras de Pastoreo	64
Recuadro 27	Grupos Locales y Provinciales Trabajando Conjuntamente en las Filipinas	65
Recuadro 28	Consolidación y Reajuste de la Tierra	66
Recuadro 29	Aprender Haciendo	71
Recuadro 30	Formulación de Estrategias Nacionales para la Producción	76
Recuadro 31	Guías para Acción	77

Figuras

Figura 1 Tendencias en la Población Rural y Urbana 10
Figura 2 Síntomas del Problema de la Presión sobre los Recursos de la Tierra 10
Figura 3 Relación entre Causa – Problema – Síntomas 11
Figura 4 La Espiral: los Recursos de la Tierra y las Actividades de la Población 12
Figura 5 Desarrollo Rural Interactivo 20
Figura 6 Elementos Principales en la Planificación Integrada para el Manejo Sostenible de los Recursos de la Tierra 21
Figura 7 Marco Institucional de los Grupos Locales de Manejo de los Recursos de la Tierra 24
Figura 8 El Método de Planificación 30
Figura 9 Identificación Preliminar y Selección de Opciones 48
Figura 10 Fundamentos de la Evaluación de la Tierra 49
Figura 11 Aplicaciones de la Zonificación Agroecológica (ZAE) 51
Figura 12 Estimación de los Factores de Sostenibilidad de las Opciones de Uso de la Tierra 52
Figura 13 El Proceso de Negociación 56
Figura 14 Introducción de la Planificación Integrada 72
Figura 15 Calendario para la Planificación y la Implementación 73

Tablas

Tabla 1 Un Ejemplo de los Interesados y sus Objetivos 33
Tabla 2 Niveles de Planificación y Escalas Recomendadas de los Mapas 41
Tabla 3 Resumen de la Evaluación de la Tierra Basada en Comparaciones Cualitativas 52

Agradecimientos

Editores:
A. Kutter and C.L. Neely

Contribuyentes:
J. Antoine, R. Brinkman, A. Cambule, M. Coetzee, D. Dent, J.M. Faures, S.N. Kabi, P. Koohafkan, C. Leutner, J. Lindsay, I. Mandevu, G. Mogoane, F.O. Nachtergaele, H.W.O. Okoth-Ogendo, R. Penny, M.F. Purnell, D. Radcliffe, A. Remmelzwaal, J. Riddel, D. Sims, W. Verheye, J.D. Vilakati, W. Zimmermann

Apoyo institucional:
FAO (Documento y CD-ROM)
UNEP (Apoyo Financiero)
GTZ (CD-ROM)

Fotografía de la carátula:
Terrazas tradicionales con arroz en Bali; cortesía de Hanspeter Liniger,
Centro para el Desarrollo y el Ambiente (CDE), Universidad de Berna, Suiza

Créditos de las fotografías:
al pie de las páginas: *FAO / 1996 / R. Faidutti*
página 5: *FAO / 1993 / A. Odoul*
página 27: *FAO / 1995 / G. Bizzarri*
página 29: *FAO / 1994 / A. Conti*
página 36: *FAO / 1996 / P. Lowrey*
página 53: *FAO / 1974 / F. Botts*
página 55: *FAO / 1991 / S. Jayaraj*
página 65: *FAO / 1986 / J. Hartley*
página 74: *FAO / 1993 / G. Bizzarri*

Diseño y ejecución:
Simone Morini, Roma

Traducción:
C. Rosell

Coordinación de la producción y CD-ROM:
W. Prante

Acrónimos / Abreviaturas

AGSE	Análisis de Género y Socioeconómico
ASDR	Agricultura Sostenible y Desarrollo Rural
BDST	Base de Datos sobre Suelos y Terrenos
BDSM	Base de Datos de Suelos Multilingüe
BDUT	Base de Datos de Uso de la Tierra
BM	Banco Mundial
CDS	Comisión para el Desarrollo Sostenible
CNUCD	Convención de las Naciones Unidas para Combatir la Desertificación
CNUDB	Convención de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica
CNUMAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo
EIPMSRT	Enfoque Integrado a la Planificación para el Manejo Sostenible de los Recursos de la Tierra
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
GAC	Grupos de Acción Cívica
GMRT	Grupos de Manejo de Recursos de la Tierra
GTZ	Agencia Alemana para la Cooperación Técnica
IIAD	Instituto Internacional para el Ambiente y el Desarrollo
MVTSRCB	Modelo para la Valoración de la Tierra y Simulación de los Rendimientos de los Cultivos, Botswana
OG	Organización Gubernamental
ONG	Organización No Gubernamental
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PUT	Planificación del Uso de la Tierra
SAET	Sistema Automatizado de Evaluación de la Tierra
S&E	Supervisión y Evaluación
SIG	Sistema de Información Geográfica
TUT	Tipo de Utilización de la Tierra
UMT	Unidad de Manejo de la Tierra
VPR	Valoración Participativa Rural
VRR	Valoración Rápida Rural
ZAE	Zonas Agroecológicas

El Desafío

En colaboración con el PNUMA, la FAO ha desarrollado un marco mejorado para el desarrollo y el manejo de los recursos de la tierra que se dirige a la naturaleza evolutiva del manejo integrado de los recursos de la tierra. Los nuevos conceptos han sido introducidos a través de una serie de tres publicaciones.

Our Land, Our Future,
publicado en 1995,
presenta brevemente el
nuevo enfoque de planificación

Negotiating a Sustainable Future for Land
(Structural and Institutional Guidelines for
Land Resources Management in the 21st Century)
publicado en 1997, se dirige principalmente a
políticos y a ejecutivos a nivel nacional

Este documento, **El futuro de nuestra tierra – enfrentando el desafío** es el tercero de la serie y propone un enfoque de planificación integrada para el manejo sostenible de los recursos de la tierra en una asociación interactiva entre los gobiernos y la población. El enfoque está centrado en el concepto de los participantes y sus objetivos y en el papel del gobierno para crear las condiciones dentro de las cuales la población rural puede usar sus recursos de la tierra en forma productiva y sostenible. La integración de los participantes a los niveles mas bajos con procedimientos sistemáticos para la evaluación de los recursos y la planificación es la clave de este enfoque, y es fundamental para que sea exitosa.

Este documento está dirigido primariamente a los técnicos y profesionales prácticos en la planificación y en el manejo de los recursos de la tierra a nivel nacional, sub-nacional y comunitario que desean implementar un enfoque integrado para el manejo de los recursos de la tierra. Usando estas guías como una base, se facilitará la preparación de manuales prácticos sobre el manejo integrado de la tierra adaptados a regiones o países específicos.

¿Cuál es la próxima etapa para el manejo de los recursos de la tierra en preparación para el siglo XXI? Los enfoques de planificación deben ahora evolucionar para satisfacer los problemas, las tendencias y las amenazas que se enfrentan, aprovechar las oportunidades y construir en base a la experiencia recogida en el pasado. Hay una necesidad inmediata de entender mejor las interacciones entre los diferentes usos y usuarios de la tierra, enfrentar problemas conflictivos de los distintos interesados y capitalizar y mejorar los vínculos del flujo de información dentro y entre las jerarquías políticas por medio de mecanismos participativos.

¿Cuál es la situación actual? En los últimos diez años los foros internacionales mas importantes como el CNUMAD en Río de Janeiro, Brasil (1992) y la Cumbre Mundial de la Alimentación en Roma, Italia (1996) establecieron claramente la necesidad de aliviar la pobreza, garantizar la seguridad alimentaria y mantener los recursos naturales para las generaciones futuras. A pesar de que el mundo está conceptualmente bien preparado, continúa, sin embargo, a enfrentar el desafío de su implementación. Para alcanzar los objetivos identificados en relación al manejo de los recursos naturales, se debe reconocer que hay interrelaciones entre los recursos naturales, el uso de la tierra y la población. Por lo tanto, la implementación del manejo sostenible de la tierra será una parte integral de la obtención de esos objetivos.

Las futuras tendencias, asociadas con factores que influyen fuertemente sobre el manejo sostenible de la tierra, parecen ser, sin embargo, bastante menos promisorias. La población mundial llegará a 8 000 millones de habitantes en el año 2020. Los movimientos de las poblaciones están aumentando de los países mas pobres a los países mas ricos, de las áreas urbanas a las áreas rurales y de las regiones periféricas de bajas inversiones y crecimiento a regiones mas dinámicas. La mitad de la población mundial estará viviendo en áreas urbanas y una gran parte de la misma estará viviendo en la pobreza. Las poblaciones rurales continuarán a ser importantes y continuarán siendo vulnerables y sujetas a la pérdida del capital social – redes educacionales, institucionales o sociales.

Como resultado habrá una mayor demanda por la tierra, el agua y los recursos biológicos, muchos de los cuales ya están degradados – el 16 % del total del área arable, con una proporción degradada que tiende a aumentar. Globalmente, los conflictos sobre el acceso y los derechos a los recursos muy probablemente se exacerben. Habrá un incremento severo en la presión ambiental causada por los esfuerzos para aumentar el uso de los recursos de la tierra y la productividad animal y de la mano de obra. La tendencia dominante será la intensificación del uso de los recursos naturales y la emergencia de nuevas tecnologías intensivas que harán surgir problemas sociales, éticos, culturales y ambientales. Las diferencias en el acceso al uso de los recursos, de la tecnología y de la información serán aún mayores.

La liberalización del comercio y la liberalización de los mercados puede ser el desafío mas importante para la sostenibilidad del uso de la tierra. Las reformas en las políticas de apoyo a la agricultura tendrán un profundo impacto sobre las áreas rurales. La mayor eficiencia y el crecimiento económico de la agricultura comercial no eliminarán la pobreza rural en las áreas marginales. Los cambios en los regímenes comerciales tendrán influencia sobre los incentivos para producir sostenibilidad, mientras que la globalización de los mercados y la uniformización de los modelos de consumo tenderán a reducir la diversidad de los sistemas agrícolas y su adaptación a las distintas condiciones de la tierra.

La resiliencia de la tierra estará amenazada por un aumento de la incidencia de desastres causados por el hombre. Las convenciones globales, incluyendo la Convención de las Naciones Unidas para Combatir la Desertificación (CNUCD) y la Convención de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica (CNUDB), y también un número en aumento de normas regulatorias serán de creciente importancia para administrar el uso de los recursos de la tierra. Los gobiernos, las organizaciones de los agricultores y otros grupos interesados deberán establecer el diálogo para comprender sus implicancias y responder adecuadamente. La descentralización y la privatización modificarán como y a que niveles se tomarán las decisiones bien informadas.

¿Cuáles son las consecuencias esperadas para las cuales debemos estar preparados? Es necesario que se ponga en movimiento un proceso para llegar a un ambiente –de políticas, incentivos, regulaciones, etc.- que permita el movimiento del estado actual hacia las metas percibidas por la CNUMAD en relación a la planificación y el manejo de los recursos de la tierra. Dentro de este contexto, los mecanismos de intercambio de información -incluyendo la formación de redes y los foros internacionales-, los lineamientos generales, las herramientas y las recomendaciones políticas son necesarias para tomar decisiones basadas en una mas amplia información acerca de los recursos de la tierra.

Un enfoque integrado requiere una coordinación mejorada de la planificación y el manejo de la tierra y de otros recursos. La Agenda 21, Capítulo 10, invita a la reorganización y, cuando sea necesario, al fortalecimiento de las estructuras de toma de decisiones, incluyendo políticas, planificación y procedimientos de manejo. Este enfoque reconoce la necesidad de la participación de todos los interesados en las decisiones sobre el uso de la tierra y colma las distancias entre los objetivos de los ingresos y la producción de usuarios de la tierra y los objetivos a largo plazo de la sociedad respecto a la prerservación de los recursos naturales. En este momento son de fundamental importancia las condiciones económicas y legales que apoyan y premian las prácticas de uso sostenible de la tierra y los sistemas inadecuados de tenencia de la tierra como uno de los principales desincentivos. Son necesarios vínculos entre, por un lado, los sistemas tradicionales de manejo de la tierra y, por otro lado, la aplicación de las nuevas tecnologías.

Qué se propone en este documento? En 1997, la Comisión de Desarrollo Sostenible (CDS), en una sesión especial convenida para evaluar el progreso hacia el desarrollo sostenible (Cumbre de la Tierra +5), reiteró la necesidad y recomendó que, a nivel internacional, las prioridades debían estar dirigidas a desarrollar y diseminar un nuevo enfoque sobre la conservación y desarrollo de los recursos de la tierra. Esta especificó que este enfoque debería crear condiciones sociales, económicas y legales que apoyaran el desarrollo sostenible, satisficieran la necesidad de información de los gobiernos y de los usuarios de la tierra, involucrando a todas las instituciones importantes.

Este documento propone un enfoque integrado para la planificación del manejo sostenible de los recursos de la tierra, de acuerdo con las responsabilidades de la FAO de actuar como gestor de la actividad para el Capítulo 10 de la Agenda 21, tal como fue decidido en la CNUMAD. La producción del documento es financiada por el PNUMA.

En relación a los recursos de la tierra, la Agenda 21 indica:

> El objetivo mas amplio es el de facilitar la asignación de la tierra a los usos que proporcionan los mayores beneficios sostenibles y el de promover la transición a un manejo sostenible e integrado de los recursos de la tierra. Las áreas protegidas, los derechos de propiedad privada, los derechos de las poblaciones indígenas y sus comunidades y otras comunidades locales y el papel económico de las mujeres en la agricultura y en el desarrollo rural, junto con otros problemas, deberían ser tomados en consideración.

Fueron identificadas las siguientes necesidades específicas:

- ✔ La necesidad de desarrollar políticas que resulten en el mejor uso y manejo sostenible de la tierra.
- ✔ La necesidad de mejorar y fortalecer la planificación, la supervisión del manejo y de los sistemas de evaluación.
- ✔ La necesidad de fortalecer las instituciones y los mecanismos de coordinación.
- ✔ La necesidad de crear mecanismos para facilitar el compromiso activo y la participación de las comunidades y las poblaciones a nivel local.