



## ALIMENTOS *para* LAS CIUDADES

### Régimen de tenencia y producción alimentaria



FAO/G. Bizzarri

#### Los desafíos...

Las ciudades crecen. La demanda de alimentos aumenta, pero las zonas aptas para la agricultura disminuyen. Las nuevas poblaciones urbanas tratan de acceder a los terrenos cultivables. El valor de la tierra aumenta así como su demanda para usos no agrícolas. El entorno es sumamente competitivo y

los actores que participan en la producción alimentaria urbana y periurbana no siempre pueden hacer sentir sus voces. Ellos deben competir con una amplia variedad de intereses relacionados al acceso a las tierras para uso agrícola y sus cultivos rara vez son protegidos por sistemas que garantizan la tenencia. Las cuestiones del régimen de tenencia de tierras representan potencialmente una seria limitación para la producción alimentaria urbana y periurbana.

Las poblaciones de las ciudades tienden a crecer rápidamente durante las situaciones de emergencia y de conflicto. Los problemas de la seguridad alimentaria se intensifican y la necesidad de derechos de uso de las tierras temporarios y flexibles, que hacen posible el desarrollo de las actividades agrícolas, es una parte integral de todas las posibles soluciones. Las ya complejas estructuras de tenencia de la tierra, típicas de las situaciones de conflicto, se complican ulteriormente por el elevado nivel de la demanda de tierra, por la falta de claridad sobre la propiedad y los derechos de acceso, y por la ausencia de los propietarios. Vigilar el uso de la tierra es extremadamente difícil y la situación determina casi inevitablemente la violación de los derechos, cualquiera sean las intenciones de las partes. En las situaciones de emergencia, a menudo existe la necesidad de introducir acuerdos de tenencia provisionales, que permitan la utilización temporaria de las tierras desocupadas para la producción de alimentos y el mantenimiento de los medios de subsistencia, así como para el establecimiento temporario de las poblaciones desplazadas.

FAO/G. Bizzarri



FAO/4829/A. Photo

#### La respuesta de la FAO...

Como punto de partida para un mejoramiento a largo plazo, los acuerdos de tenencia de la tierra orientados a la producción alimentaria urbana pueden ser formulados en el marco de una política agraria que reconozca y apoye la agricultura urbana. Si bien se trata siempre de un

equilibrio, las tierras productivas deben ser protegidas mediante las reglamentaciones y la zonificación. Las ONG pueden desempeñar una función importante en las negociaciones de este proceso.

Los acuerdos provisionales deben estar muy bien documentados y si es posible, reconocidos mediante licencias. Estos deberían respetar el uso

y los regímenes de tenencia anteriores, que exigen que el uso, la tenencia de la tierra, los registros de propiedad y los inmuebles sean protegidos y conservados. Esto puede ser necesario, por ejemplo, para la administración de la restitución de tierras o cuestiones de indemnización. En algunos casos, puede ser necesario recurrir a herramientas retrospectivas (como las imágenes satelitales) para reorganizar las estructuras del régimen de tenencia.

La FAO posee una sólida experiencia a nivel mundial en el análisis del régimen de tenencia, de la formulación de políticas y del diseño de estrategias orientadas a mejorar el acceso a la tierra y a otros recursos naturales, y a aumentar la seguridad de la tenencia de la tierra para un desarrollo con criterios ecológicos y sostenible.

## Sistemas de tenencia de la tierra

La agricultura urbana a menudo se lleva a cabo en el marco de acuerdos de tenencia basados en derechos consuetudinarios o informales. Generalmente, estos son acuerdos de beneficio mutuo a corto plazo, pero con frecuencia el acceso se obtiene simplemente por la ocupación ilegal, sin ningún tipo de acuerdo, en tierra improductiva temporalmente disponible. La complejidad y la flexibilidad de los acuerdos de tenencia en situaciones dinámicas, en los países en desarrollo, donde la seguridad de la tenencia a menudo se busca mediante una red de relaciones sociales o por sistemas estatutarios, plantea importantes retos relativos a la tenencia de la tierra. Las restricciones al uso de la tierra están en el último eslabón de la cadena de preocupaciones de la población pobre. Tales acuerdos de tenencia consuetudinarios o informales son generalmente flexibles, permitiéndoles a los usuarios de la tierra reaccionar ante las condiciones cambiantes. Normalmente estos no se reconocen formalmente en los estatutos y por ello pueden ser ignorados cuando las áreas de urbanización se expanden. El escaso reconocimiento oficial de los derechos de tierras

en materia de agricultura urbana determina una escasa seguridad de tenencia, y por consiguiente disminuye la seguridad alimentaria, las posibilidades de desarrollo de las formas de vida y la estabilidad social. Es difícil cambiar esta situación mediante el reconocimiento estatutario y el registro de sistemas múltiples e informales de tenencia, pues la clarificación de tales derechos a menudo va en contra de su propio carácter. Además, las normas, procedimientos y

cuota de registro pueden ser a menudo costosos para los sectores más vulnerables de la población.

Sin embargo, un cierto nivel de seguridad de la tenencia puede ser garantizado por el reconocimiento de los derechos temporáneos correspondientes al período de cultivo y/o el reconocimiento y administración equitativa de los derechos de acceso a las tierras cultivables improductivas, garantizando que los intereses fundamentales del propietario no sean dañados. Un tal enfoque podría abarcar un mecanismo que compense al agricultor por los insumos, en el caso de que el propietario de las tierras ejerciera el derecho a la reversión e interrumpiera la temporada de cultivo.



FAO/G. Bizzarri

## Zonificación y demarcación

En un contexto más estructurado, convendría utilizar los procesos y herramientas de planificación vigentes en la jurisdicción. Las áreas dedicadas al uso agrícola en el entorno periurbano se podrían zonificar, o bien, las formas particulares de agricultura urbana se podrían admitir como un modo legítimo de uso de las tierras urbanas. Además, las técnicas innovadoras tales como los huertos en las azoteas podrían ser legalizadas y reglamentadas. Los mecanismos para facilitar enfoques más innovadores orientados a generar la disponibilidad de la tierra urbana para la producción agrícola podrían incluir enfoques creativos de los bancos de préstamos hipotecarios, la creación de incentivos mediante la imposición fiscal y la relativa exención y el establecimiento de parcelas/pequeños huertos familiares para el cultivo de alimentos. Además, algunas áreas públicas se podrían utilizar para la producción alimentaria «respetuosa del paisaje».



M. Tomonen



FAO/G. Bizzarri



**Alimentos para las ciudades - Esfera multidisciplinaria**  
**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN**  
[www.fao.org/fcit/index.asp](http://www.fao.org/fcit/index.asp)

Para mayor información, contacte con:  
**FAO, Servicio de Tenencia de la Tierra**  
**Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma, Italia**  
[landtenure@fao.org](mailto:landtenure@fao.org)  
[www.fao.org/sd/index\\_es.htm](http://www.fao.org/sd/index_es.htm)