



Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

Oficina de Evaluación

Evaluación estratégica de la labor de la FAO en relación con la tenencia de la tierra y otros recursos naturales, los derechos sobre estos y el acceso a los mismos

Informe final de evaluación

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

Oficina de Evaluación (OED)

La versión electrónica del presente informe se puede consultar en
<http://www.fao.org/evaluation>

Se concede la autorización de realizar copias digitales o en papel de la totalidad o parte de esta obra con carácter gratuito, para uso personal o uso limitado en el aula, siempre que la fuente se cite con exactitud y que se reconozca debidamente a la FAO como fuente y titular de los derechos de autor. Cuando se indiquen titulares de derechos de autor distintos de la FAO, sírvase consultar a quien corresponda para conocer las condiciones relativas a la reutilización del material. Todas las solicitudes de copia y distribución electrónica sistemáticas, con inclusión del uso en servidores de listas, los derechos de la traducción y la reutilización con fines comerciales, deberán dirigirse a copyright@fao.org.

Para más información, sírvase ponerse en contacto con:

Director de la OED
Viale delle Terme di Caracalla 1, 00153
Roma (Italia)
Correo electrónico: evaluation@fao.org

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la FAO, juicio alguno sobre la condición jurídica o el nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, ni sobre sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

La mención de empresas o productos específicos, que hayan sido o no patentados, no implica de parte de la FAO aprobación o recomendación alguna respecto a otros productos similares que no se mencionan.

Índice

Agradecimientos	vi
Composición del equipo de evaluación y del cuadro de expertos	vii
Abreviaturas y siglas	viii
I. Resumen de orientación	1
Antecedentes	1
Resumen de los principales resultados y conclusiones.....	1
La función de la tenencia, los derechos y el acceso (TDA) con respecto a la tierra y los otros recursos naturales	1
Actual situación en materia de TDA en el mundo en desarrollo y vinculación con la gobernanza	2
El apoyo de la FAO a la TDA, 2006-2010.....	2
Evaluación de la labor de TDA relativa a la tierra (2006-2010).....	3
Temas transversales en materia de TDA	5
Examen de la labor en materia de TDA en el ámbito del agua, los bosques, la flora y fauna silvestres y la pesca.....	8
Otras instancias que toman parte en las actividades en materia de TDA y su complementariedad con la labor de la FAO.....	9
Principales carencias y futuras dificultades	10
Recomendaciones principales	11
II. Introducción	14
Objetivos de la evaluación	14
Enfoque y metodología	15
Estructura del informe.....	16
III. Antecedentes y contexto	17
Evolución del interés de la FAO en la tenencia, los derechos y el acceso (TDA) con respecto a la tierra y los recursos naturales	17
Alcance del apoyo de la FAO a la TDA	17
Estructura de la labor en el ámbito de la TDA	17
La programación de la labor en el ámbito de la tenencia, los derechos y el acceso.....	18
Recursos financieros destinados a la labor normativa	21
Recursos financieros destinados a proyectos de campo	23
Recursos humanos destinados a la labor de TDA	23
Asociaciones y alianzas.....	24
IV. Sector de las tierras: evaluación de los resultados 2006-2010.....	25
La labor normativa del Equipo sobre tenencia de tierras	26
Publicaciones.....	26
Conferencias y talleres	30
Soluciones para una administración abierta de la tierra (SOLA)	34
Programa de campo de la FAO en materia de tenencia de la tierra	36

Metaevaluación de anteriores evaluaciones en el sector de la tierra	36
Examen de determinados proyectos de campo en el sector de la tierra	39
Programa de Cooperación FAO/Banco Mundial sobre tenencia de la tierra	42
V. Principales temas transversales y esferas programáticas	48
Género y grupos desfavorecidos	48
Emergencias	53
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	56
Las Directrices voluntarias y otros recursos naturales	58
Adquisiciones de terrenos a gran escala.....	61
VI. Examen del apoyo de la FAO a la TDA con respecto a otros recursos naturales	64
Dificultades y oportunidades planteadas por la TDA en relación con el agua: derechos de agua y medios alternativos de asignación del agua	66
El agua y la TDA: contribución de la FAO.....	67
Dificultades y oportunidades en materia de TDA con respecto a los bosques: la FAO y las prioridades mundiales relativas a la tenencia de tierras forestales y los derechos y el acceso con respecto a los bosques	73
Los bosques y la TDA: contribución de la FAO.....	77
Dificultades y oportunidades de la FAO en materia de TDA en relación con la flora y fauna silvestres.....	84
La flora y fauna silvestres y la TDA: contribución de la FAO	85
Dificultades y oportunidades en materia de TDA en relación con la pesca: derechos y acceso con respecto a la pesca de captura oceánica y continental y la acuicultura	90
La pesca y la TDA: contribución de la FAO.....	92
Perspectiva del equipo de evaluación sobre las actividades de la FAO en materia de TDA con respecto a los “otros” recursos naturales (el agua, los bosques, la flora y fauna silvestres y la pesca)	97
Elementos de TDA en proyectos que no se ocupan de la cuestión	98
Colaboración interna.....	99
El LEGN ha hecho valiosas aportaciones en relación con las dificultades en materia de TDA con respecto a otros recursos naturales	100
VII. Orientaciones futuras del apoyo de la FAO a la TDA.....	100
La opinión de otros: futura actividad de la FAO en materia de TDA.....	101
Perspectiva del equipo de evaluación sobre la relación entre los elementos de TDA y el resto de la labor de la FAO que contribuye a la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza sostenibles	102
Actividades propuestas para configurar una visión estratégica a fin de determinar la mejor manera de que avance la labor de la FAO en materia de TDA	108
Otras sugerencias en relación con la futura labor de la FAO en materia de TDA	110
VIII. Recomendaciones	115

Anexos

Anexo 1: Documentos consultados.....	101
Anexo 2: Inventario de proyectos de campo relativos a la tenencia identificados por el personal de la FAO, 2006-2011.....	108
Anexo 3: Estudio sobre la percepción de las partes interesadas	112
Apéndice 1 del estudio sobre la percepción de las partes interesadas: Lista de entrevistados	137
Apéndice 2 del estudio sobre la percepción de las partes interesadas: Metodología	143
Anexo 4: Encuestas por Internet del personal de la FAO, los Estados Miembros y las organizaciones de la sociedad civil	145
Apéndice 1 de la encuesta: Formularios de los cuestionarios	169
Anexo 5: Metasíntesis de anteriores evaluaciones	190
Anexo 6: Examen de las operaciones sobre el terreno en determinados países	212
<i>Serbia</i>	212
<i>Lituania</i>	214
<i>China</i>	216
<i>África (toda la región)</i>	218
África austral	219
<i>Namibia</i>	220
<i>Mozambique</i>	221
<i>Angola</i>	223
Emergencia y rehabilitación	228
<i>Tayikistán</i>	228
<i>Sudán del Sur</i>	229
Anexo 7: Inventario de la labor normativa	231
Anexo 8: Análisis de la citas y visitas recibidas por el sitio web	238
Anexo 9: Documento de exposición de conceptos	240
Apéndice 1 del documento de exposición de conceptos: Antecedentes sobre la cooperación de la FAO en materia de tenencia, derecho y acceso con respecto a la tierra y otros recursos naturales	245
Apéndice 2 del documento de exposición de conceptos: Posible marco para la evaluación	248

Agradecimientos

Durante el proceso de recopilación de datos para el presente documento, el equipo de evaluación recibió información, asesoramiento y asistencia de numerosos funcionarios y consultores de la FAO, en la Sede y en oficinas regionales y en los países, así como del cuadro de expertos. Los asociados y colaboradores internacionales de la FAO pertenecientes a instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil también han resultado de gran utilidad para la realización de la evaluación. Por último, transmitimos nuestro agradecimiento al personal de la FAO que presentó observaciones de suma utilidad con respecto a una versión anterior del informe.

Composición del equipo de evaluación y del cuadro de expertos

Equipo de evaluación

Sr. Martin Adams, Jefe del equipo de evaluación (Reino Unido/República de Irlanda)

Sr. Hans Gregersen, miembro del equipo de evaluación (Estados Unidos)

Sra. Zongmin Li, miembro del equipo de evaluación (China/Estados Unidos)

Oficina de Evaluación de la FAO

Sr. Carlos Tarazona, Director de Evaluación (Perú)

Sr. Enrique Lora, Oficial de Evaluación (México)

Sra. Brenna Moore, Analista de Evaluación (Sudáfrica/Australia)

Cuadro de expertos

Sr. Jorge Muñoz, Asesor en Tenencia de la Tierra, Banco Mundial (Bolivia)

Sra. Ruth Meinzen-Dick, Coordinadora del programa del Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional relativo a la acción colectiva y los derechos de propiedad, IIPA (Estados Unidos)

Sr. Robin Palmer, consultor independiente (Reino Unido)

Sr. Paul van der Molen, ex Director de Kadaster International y Profesor en el Instituto Internacional de Ciencias de la Geoinformación y Observación de la Tierra (Países Bajos)

Sra. Kay Muir-Leresche, consultora independiente (Zimbabwe/Sudáfrica)

Abreviaturas y siglas

AGRA	Alianza por una revolución verde en África
ARRDL	Forestación, reforestación y restauración de tierras degradadas
AUC	Comisión de la Unión Africana
AWF	Fundación Africana de la Fauna y Flora Silvestres
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CFJJ	Centro de capacitación jurídica y judicial (Mozambique)
CFS	Comité de Seguridad Alimentaria Mundial
GCAI	Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional
CIC	Consejo Internacional para la Conservación de la Caza y la Fauna
CIFOR	Centro de Investigación Forestal Internacional
CIRAD	Centro de cooperación internacional en investigación agrícola para el desarrollo
CITES	Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres
CEJP	Comisión para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres
COFI	Comité de Pesca
CP	Programa de Cooperación FAO/Banco Mundial
CPA	Acuerdo General de Paz (Sudán)
ACB	Asociación de Colaboración en materia de Bosques
OSC	Organización de la sociedad civil
CWGER	Grupo de Trabajo temático sobre primeras actividades de recuperación (PNUD)
DFID	Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional
DNPDR	Dirección Nacional de Promoción del Desarrollo Rural (Mozambique)
CE	Comisión Europea
Extrapresupuestarios	Recursos extrapresupuestarios
ESA	División de Economía del Desarrollo Agrícola
EST	División de Comercio y Mercados
ESW	División de Género, Equidad y Empleo Rural
ET	Equipo de evaluación
FAOR	Representación de la FAO (en los países)
FI	Departamento de Pesca y Acuicultura
FIG	Federación Internacional de Topógrafos
FIP	División de Políticas y Economía de la Pesca y la Acuicultura
FLOSS	Software gratuito de código abierto
FNOP	Programa de Asociación FAO/Noruega
FO	Departamento Forestal
FOE	División de Economía, Políticas y Productos Forestales
FPMIS	Sistema de información sobre gestión del Programa de Campo (FAO)
PCG	Programa de Cooperación FAO/Gobiernos
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
GLTN	Red mundial de instrumentos relacionados con la tierra
GWP	Alianza Mundial en favor del Agua
HIC	País de ingresos altos
HLPE	Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición (CFS)
Sede	Sede de la FAO (Roma)
IAH	Asociación Internacional de los Hidrogeólogos
CIRADR	Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural
ICRAF	Centro Mundial de Agrosilvicultura
CIAPA	Colectivo Internacional de Apoyo al Pescador Artesanal
IDMC	Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos del Consejo Noruego para

	Refugiados
IDP	Desplazado interno
IWMI	Instituto Internacional para el Manejo del Agua
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
IGRAC	Centro Internacional de Evaluación de los Recursos de Aguas Subterráneas
IIMAD	Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo
ILC	Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra
ILRI	Instituto Internacional de Investigación en Ganadería
ITC	Instituto Internacional de Ciencias de la Geoinformación y Observación de la Tierra
OIMT	Organización Internacional de las Maderas Tropicales
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
IUFRO	Unión Internacional de Organizaciones de Investigación Forestal
INDNR	Pesca ilegal, no declarada y no reglamentada
PMA	País menos adelantado
LEGN	Servicio de Derecho del Desarrollo
LEP	Empoderamiento Jurídico de los Pobres
IB	País de ingresos bajos
IMB	País de ingresos medios bajos
LSLA	Adquisición de terrenos a gran escala
LSP	Programa de apoyo a los medios de vida
ETT	Equipo sobre tenencia de tierras
LTU	Dependencia Técnica Principal
MCC	Corporación del Desafío del Milenio
ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio
ME	Metaevaluación
IFM	Institución financiera multilateral
MICCA	Proyecto de Mitigación del Cambio Climático en la Agricultura
PPM	Plan a plazo medio
NR	Departamento de Gestión de Recursos Naturales y Medio Ambiente
NRC	División de Clima, Energía y Tenencia de Tierras
NRL	División de Tierras y Aguas
NRLA	Antiguo Servicio de Tenencia de la Tierra
NRLW	Unidad de Fomento y Gestión de las Aguas
PFNM	Producto forestal no maderable
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas
ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OED	Oficina de Evaluación (FAO)
OR	Resultado de la Organización
OSCAR	Proyecto de registro y catastro de código abierto
OSRO	Proyectos de emergencia y rehabilitación
PE	Entidad de programa
PLAAS	Programa de estudios agrarios y sobre tierras de la UWC
PNTD	Enfoque territorial participativo y negociado
PTP	Programa de trabajo y presupuesto
RAF	Oficina Regional para África
IAR	Inversión agrícola responsable (principios de)
RAP	Oficina Regional para Asia y el Pacífico
RECOFTC	Centro Regional de Formación Forestal Comunal para Asia y el Pacífico
REU	Oficina Regional para Europa y Asia Central
CRP	Comisión Subregional de Pesca

RLC	Oficina Regional para América Latina y el Caribe
RNE	Oficina Regional para el Cercano Oriente y África del Norte
PO	Programa Ordinario
SADC	Comunidad para el Desarrollo del África Austral
SDA	Antigua Dirección de Desarrollo Rural
SDAA	Antiguo Servicio de Tenencia de la Tierra
ASEG	Programa de análisis socioeconómico y de género
OBE	Objetivo Estratégico (de la FAO)
SOFA	El estado mundial de la agricultura y la alimentación
SOLA	Soluciones para una administración abierta de la tierra
EPPI	Estudio sobre la percepción de las partes interesadas
SSLC	Comisión de Tierras de Sudán del Sur
STDM	Modelo de fincas en régimen de tenencia social
TCE	División de Operaciones de Emergencia y Rehabilitación
TCI	División del Centro de Inversiones
TCIA	Servicio para África
TCIN	Servicio para el Cercano Oriente, África del Norte, Europa, Asia Central y Meridional
TCIO	Servicio para América Latina, el Caribe, Asia Oriental y el Pacífico
PCT	Programa de Cooperación Técnica
TCS	División de Apoyo a la Elaboración de Políticas y Programas
TDA	Tenencia, derechos y acceso
UMC	País de ingresos medianos altos
CLD	Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
CEPA	Comisión Económica de las Naciones Unidas para África
CEPE	Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
FNUB	Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
UNJP	Programa conjunto de las Naciones Unidas
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ONU-REDD	Programa de Colaboración de las Naciones Unidas sobre reducción de emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques en los países en desarrollo
UR	Resultado de las unidades
FFU	Fondo Fiduciario Unilateral
UWC	Universidad del Cabo Occidental (Sudáfrica)
Directrices voluntarias	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)
BM	Banco Mundial
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMM	Organización Meteorológica Mundial
CMA	Consejo Mundial del Agua
WWF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial

I. Resumen de orientación

Antecedentes

1. El Comité del Programa de la FAO, en su 103.º período de sesiones (septiembre de 2009), pidió a la Oficina de Evaluación (OED) que llevara a cabo una evaluación de la labor de la FAO en el ámbito de la tenencia de la tierra y el acceso a esta. En vista de la estrecha relación entre las cuestiones referentes a la tenencia, los derechos y el acceso y de la ampliación del enfoque de la reciente labor de la FAO en materia de tenencia de la tierra y derechos de agua, de la cual también han pasado a formar parte tareas centradas en la tenencia de otros recursos naturales (por ejemplo, forestales, ganaderos y pesqueros), se ha ampliado el ámbito de la evaluación.

Resumen de los principales resultados y conclusiones

La función de la tenencia, los derechos y el acceso (TDA) con respecto a la tierra y los otros recursos naturales

2. El cometido de la FAO abarca los cultivos, el ganado, la pesca, la actividad forestal y la flora y fauna silvestres, y va desde las políticas a la labor técnica y la capacitación. Su ámbito de acción es más amplio que el de cualquier otra entidad internacional que se ocupa de la seguridad alimentaria y el desarrollo agrícola. El avance apreciable en el logro de las metas de la Organización depende del reconocimiento y el aprovechamiento de gran parte de las posibles sinergias que existen entre los departamentos de la FAO y de la colaboración con asociados externos. En la evaluación se llega a la conclusión de que, en el marco de su labor centrada en la TDA, la FAO debe aprovechar en mayor medida esta ventaja comparativa e integrar sus conocimientos especializados y teóricos relativos a la seguridad alimentaria y el desarrollo agrícola en aras de la mitigación de la pobreza.
3. Las dificultades que encuentran los Estados Miembros de la FAO en el ámbito de la TDA son tan amplias como el alcance y la temática de la labor emprendida por la Organización. La TDA consta de la dimensión técnica de la administración de la tierra; el asesoramiento a los Estados sobre el fortalecimiento de los derechos de tierras consuetudinarios y la tenencia correspondientes a grupos vulnerables; y la ayuda a los Estados en los aspectos más políticos de los derechos de agua, la reforma de la tenencia de tierras forestales, los derechos de acceso en la pesca, los conflictos motivados por la utilización de la tierra y el control de las actividades forestales y pesqueras ilegales que afectan directamente al acceso económico eficaz a los recursos por parte de los legítimos titulares de derechos, tanto hombres como mujeres.
4. El progreso en todos estos ámbitos es condición necesaria, aunque *no suficiente*, para garantizar la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza sostenibles¹. Así pues, en toda estrategia práctica y eficaz encaminada a cumplir las metas mundiales de la FAO debe tenerse en cuenta la manera en que las distintas actividades de TDA se complementan con las demás actividades de la FAO a fin de crear condiciones necesarias y *suficientes* para el cumplimiento de las metas mundiales.

¹ En el presente documento de evaluación se considera que la expresión “la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza sostenibles” designa tres metas principales de la FAO y sus Miembros. La tercera meta se expresa así: “ordenación y utilización sostenibles de los recursos naturales, con inclusión de la tierra, el agua, el aire, el clima y los recursos genéticos, en beneficio de las generaciones actuales y futuras”. Tomando la última parte de la oración como el elemento dispositivo, hemos combinado esta meta con las dos primeras agregando el adjetivo “sostenibles” a la expresión “seguridad alimentaria y reducción de la pobreza”.

Actual situación en materia de TDA en el mundo en desarrollo y vinculación con la gobernanza

5. En una situación de mayor competencia por los recursos naturales, sumada a un aumento de la presión demográfica, el cambio climático, la degradación de la tierra y el desbroce de mayores extensiones de tierra con fines de cultivo, los países más pobres apenas han avanzado en el control de la tasa de agotamiento de los recursos naturales. En distintos grados, las políticas, las leyes y las prácticas de muchos Estados Miembros siguen pendientes de reforma. Aunque los Miembros son conscientes de la necesidad de gestionar con responsabilidad los asuntos públicos para que la ordenación y la administración de los recursos naturales resulte más sostenible y equitativa desde la óptica social, encuentran numerosos problemas, entre ellos:
 - la asignación ilegal e irregular de tierras y otros recursos naturales de dominio público o estatal y la falta de transparencia y rendición de cuentas en el sector público;
 - la fragilidad de los marcos jurídicos e institucionales que no dan cabida a los derechos informales y consuetudinarios, el género y la equidad social y suelen discriminar a los grupos vulnerables;
 - el desalojo arbitrario de los titulares de derechos consuetudinarios adquiridos sobre tierras y bosques;
 - el debilitamiento de los sistemas consuetudinarios de ordenación de los recursos de propiedad común;
 - la insostenibilidad en el uso de los terrenos agrícolas y en la explotación de los recursos naturales;
 - el carácter inadecuado, la centralización excesiva, la inaccesibilidad y la falta de actualización de los registros de las tierras y la propiedad, los inventarios de los bosques y terrenos boscosos y la información hidrológica;
 - el alto grado de uso y extracción ilegales de productos de los bosques y la pesca;
 - la complejidad del establecimiento, el seguimiento y la aplicación de regímenes de derechos sobre la pesca;
 - mecanismos deficientes para la solución de conflictos, las reclamaciones y las reparaciones;
 - en situaciones extremas, guerras civiles y catástrofes naturales, algunas precipitadas por el cambio climático.
6. Cada vez es más necesario que la FAO colabore con los Estados Miembros para implantar políticas y programas que tengan en cuenta el género a fin de facilitar a la población pobre un acceso seguro a la tierra y los recursos naturales. A falta de mejoras apreciables en la gobernanza y las medidas conexas, es improbable que la población pobre disponga de un acceso económico eficaz a la tierra y otros recursos. En consecuencia, se hace más necesario y urgente que la Organización invierta en una visión y estrategia integrales encaminadas a incorporar en su temario la TDA en tanto condición necesaria, aunque no suficiente, para conseguir las metas mundiales.

El apoyo de la FAO a la TDA, 2006-2010

7. Los arreglos institucionales de la FAO obedecen al carácter transversal de las cuestiones relativas a la TDA. Dentro de la Organización, los problemas y oportunidades planteados por la TDA incumben al Equipo sobre tenencia de tierras (ETT), que forma parte de la División de Clima, Energía y Tenencia de Tierras (NRC), y a funcionarios de la División de Tierras y Aguas (NRL), de la División del Centro de Inversiones (TCI), de la Oficina Regional para Europa y Asia Central (REU), de la División de Políticas y Economía de la Pesca y la Acuicultura (FIP), del Departamento Forestal (FO) y de la Unidad de Fomento y Gestión de las Aguas (NRLW). La División de Género, Equidad y Empleo Rural (ESW) asesora en el ámbito del género y la tierra, mientras que el Servicio de Derecho del Desarrollo (LEGN) presta apoyo en relación con asuntos jurídicos. La División de Operaciones de Emergencia y Rehabilitación (TCE) actúa de enlace con

el grupo sobre tenencia de la tierra para la prestación de apoyo técnico después de una emergencia, y la División de Comercio y Mercados (EST) se ocupa de los asuntos relativos a la adquisición por inversores de terrenos a gran escala. Algunas oficinas descentralizadas también se han ocupado de cuestiones de TDA. La plantilla de los Departamentos de Pesca, Forestal y Agua también se ha encargado al respecto de asuntos de importancia capital.

8. En la evaluación se constata la ausencia de coordinación y convergencia entre los distintos grupos de la FAO que se ocupan de asuntos de TDA. Además, en la actualidad son escasos los incentivos reales para modificar la situación. En la evaluación se llega a la conclusión de que, si se quiere que los funcionarios permanezcan en sus divisiones y conciben y concierten un programa de acción conjunto, es necesario prestar un apoyo de gestión más decidido. También se llega a la conclusión de que la aceptación de una propuesta de reorganización cualquiera deberá obedecer a una visión y estrategia de actuación para el futuro acordada en conjunto por el grupo sobre la tenencia.

Evaluación de la labor de TDA relativa a la tierra (2006-2010)

9. **Actividades normativas:** Tras la celebración en el Brasil en 2006 de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR), la labor centrada en la gobernanza de la tenencia de la tierra avanzó en el marco del programa ordinario y al amparo de los programas de apoyo a los medios de subsistencia y empoderamiento jurídico. Los componentes de los dos principales programas de asociación relativos a la tenencia impulsaron una mejor colaboración entre el grupo sobre tenencia de la tierra y las divisiones de la FAO que se ocupaban de otros recursos naturales. En 2009 se dispuso de fondos extrapresupuestarios para celebrar consultas sobre las Directrices voluntarias. En el período de examen aumentaron en las páginas web de la FAO la cantidad y la calidad de las publicaciones dedicadas a la tenencia de la tierra; también mejoraron los vínculos entre las operaciones normativas y sobre el terreno. En general, parece que el programa de la labor normativa del ETT ha sido eficaz, eficiente y pertinente, lo cual concuerda con el alto grado de competencia profesional y la amplia experiencia de los miembros del equipo.
10. El equipo de evaluación considera que las publicaciones de la FAO sobre tenencia de la tierra son un recurso valioso que puede aportar información útil a diversas instancias: oficiales (grupos administrativos y técnicos), organizaciones de la sociedad civil (OSC), investigadores y académicos. En la evaluación se llega a la conclusión de que debe prestarse más atención a la adaptación de las páginas del sitio web mundial sobre tenencia de la tierra a las necesidades de determinadas instancias, subregiones y grupos lingüísticos.
11. El equipo de evaluación considera que el sitio web mundial de la FAO sobre tenencia de la tierra no se conoce tanto como debiera. Ha de hallarse la manera de difundir mejor los recursos disponibles en materia de tenencia, entre ellos las publicaciones del ETT, la base de datos sobre género y derecho a la tierra y las publicaciones relativas a la tenencia del Servicio de Derecho del Desarrollo de la FAO, que son de gran utilidad. El acceso a las páginas relativas a la TDA a través de la página inicial de la FAO podría integrarse mejor simplificando su utilización.
12. Partiendo de las visitas in situ, del estudio sobre la percepción de las partes interesadas y de las respuestas a las encuestas, en la evaluación se llega a la conclusión de que el personal de las regiones y los países desea saber mucho más sobre la TDA. Los participantes en pequeños talleres subregionales dedicados al tema valoraron muy positivamente su celebración. Recientemente, la FAO y sus asociados han colaborado en la preparación de manuales de capacitación en cuestiones relativas a la tenencia que pueden surgir en el marco de una intervención en una situación de emergencia y de la gestión del riesgo de desastres. En un plan

de acción complementario deberán figurar cursos de capacitación en estos aspectos dirigidos a las subregiones que mayor riesgo corren.

13. **Programa de campo sobre tenencia de la tierra:** En el período examinado (2006-2010), en el marco del programa de campo se prestó asistencia técnica a 42 proyectos de campo, especialmente en Europa oriental, Asia central y, en menor medida, el África subsahariana, así como en zonas afectadas por conflictos o grandes cambios políticos y económicos. Con excepción de algunos países de América central, en América Latina fue relativamente menor la labor de TDA. En Asia sudoriental se llevaron a cabo actividades sobre el terreno en China y Filipinas. La distribución geográfica de los proyectos en el período examinado fue, en gran medida, consecuencia de las solicitudes de los países y de factores históricos que determinaron la labor de la FAO durante esos años. Los estudios de campo y teóricos llevados a cabo por el equipo de evaluación abarcaron la mitad de los proyectos de campo sobre TDA (21 de 42) llevados a cabo durante el período de observación.
14. El equipo de evaluación examinó también todas las evaluaciones de la OED en las que figuraba información sobre el apoyo a las operaciones en materia de TDA. Se constató que la mayoría de los proyectos de campo abarcados por la metaevaluación eran pertinentes. La eficiencia y la eficacia en la consecución de resultados variaron de una intervención a otra. Por lo general, se constató que el programa de campo era adecuado para los países en cuestión y resultaba eficaz para la consecución de los resultados previstos. Sin embargo, rara vez fue posible llegar a conclusiones firmes sobre la sostenibilidad y la repercusión de estos resultados.
15. **Programa de Cooperación FAO/Banco Mundial sobre tenencia de la tierra:** En el período examinado (2006-2010), el ETT de la FAO llevó a cabo para el Banco Mundial cerca del 40% (21) del total de proyectos (50). En los últimos diez años, el ETT ha proporcionado al Banco Mundial, por conducto de la TCI de la FAO, insumos técnicos para 45 proyectos llevados a cabo en 35 países. En el ejercicio económico 2010 del Banco Mundial, la labor del ETT en la región de Europa y Asia central constituyó cerca del 28% de las aportaciones de la TCI en el marco del Programa de Cooperación. El ETT también aportó personal (o supervisó a consultores externos) para proyectos de inversión ejecutados en América central (5), el África subsahariana (7) y Asia meridional y sudoriental (12). En vista del gran volumen de solicitudes de apoyo dirigidas al ETT en la región de la CEPA (21 proyectos), la NRC negoció el establecimiento de dos puestos de personal financiados por el Programa de Cooperación para prestar apoyo a proyectos llevados a cabo en la región por el Banco Mundial bajo la supervisión técnica del ETT.
16. A juzgar por las pruebas presentadas por la TCI e informantes del Banco Mundial, el programa registra una puntuación alta por lo que se refiere a la prestación de servicios y la contribución de la FAO. No obstante, informantes internos y externos manifestaron su inquietud por la concentración excesiva de la FAO en la administración de la tierra en Europa oriental y Asia central en el marco de su labor para el Banco Mundial, en comparación con el volumen de trabajo realizado en países más pobres. Se señalaron a la atención del equipo de evaluación la falta de armonía entre las prioridades del Banco Mundial y las de la FAO, el uso de funcionarios de la FAO en calidad de consultores y una actuación de la FAO menos estratégica y más oportunista.
17. El equipo de evaluación constata que el volumen de trabajo sobre tenencia llevado a cabo en el marco del Programa de Cooperación ha generado un desequilibrio en la cartera total de proyectos del ETT y una escasez de asesores sobre tenencia de la tierra con experiencia en otras regiones. Parece que los fondos de que dispone el ETT por conducto de la TCI han favorecido un determinado tipo de actividad en detrimento de un programa más integral, tanto a escala regional como en lo relativo al contenido técnico, centrado en los sectores más pobres de la

población pobre². Además, varias partes interesadas entrevistadas por el equipo de evaluación entendían que la estrecha relación entre la FAO y el Banco Mundial en el ámbito de la tenencia de la tierra estaba influyendo en el tipo de labor llevada a cabo, lo cual podía contrarrestar una de las ventajas comparativas reconocidas de la FAO: su neutralidad y su imagen de “intermediario honesto”.

Temas transversales en materia de TDA

18. **Género y TDA:** La “equidad de género en el acceso a los recursos, bienes y servicios y en la adopción de decisiones en las zonas rurales” viene siendo desde 2010 uno de los 11 objetivos estratégicos de la FAO. Es necesaria la sensibilidad hacia la problemática de género en todos los proyectos de TDA, y no solo en los pocos proyectos centrados concretamente en las mujeres. En la evaluación se constata que los conocimientos sobre género se han incorporado debidamente en la labor de TDA sobre la base de una estrategia doble: el mantenimiento de una capacidad relativamente sólida sobre el particular en la unidad encargada de incorporar la perspectiva de género (la ESW) y la incorporación de conocimientos especializados sensibles al género en todas las unidades que se ocupan de la tenencia de la tierra. Como se recomendaba en la evaluación de la función y la labor de la FAO en materia de género, aprobada por la Conferencia de la FAO en junio de 2011, el equipo de evaluación presta apoyo al fomento de la capacidad en materia de género, especialmente a escala regional, lo cual permitirá a la Organización mantenerse informada de las necesidades en aumento para orientar en las regiones la incorporación del género en la TDA con respecto a las tierras y otros recursos naturales.
19. **Apoyo a la TDA después de emergencias:** En vista de la creciente importancia de las cuestiones relativas a la TDA en la labor de la FAO orientada a la emergencia y la rehabilitación, el equipo de evaluación examinó los registros de las recientes intervenciones de la Organización en países que acaban de salir de un conflicto. Ambas intervenciones tuvieron lugar tras haberse concertado acuerdos políticos al término de guerras civiles. En los dos casos, la asistencia al sector de la tierra formaba parte de un programa de mayores dimensiones. En Tayikistán, que es el país más pobre de Asia central, se consideró que la FAO había contribuido con éxito a la reconversión de las explotaciones estatales en explotaciones familiares en colaboración con el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) (en la actualidad, ONU-Mujeres) para garantizar una redistribución de tierras que tuviera en cuenta la perspectiva de género. En cambio, se determinó que los recursos disponibles en el Sudán del sur eran decididamente insuficientes. Distintas fuentes informaron al equipo de evaluación de que la FAO no pudo prescindir de funcionarios a causa de compromisos anteriores asumidos con el Programa de Cooperación FAO/Banco Mundial o no fue capaz de obtener de los donantes los fondos necesarios. También fueron determinantes las diferencias internas en cuanto a la manera de abordar las cuestiones relativas a la TDA en contextos posteriores a una emergencia. La escasez de recursos y la imposibilidad de disponer de personal con suficiente antelación fueron la causa del problema.
20. Se ha avanzado en la compilación de manuales para capacitar al personal de los países en mitigación y respuesta frente a los riesgos y en la propuesta de crear en el ETT un puesto de consultor, todavía vacante, encargado de las cuestiones relativas a la tenencia de la tierra que surjan en contextos posteriores a una emergencia. Sin embargo, en la evaluación se llega a la conclusión de que, en vista de los indicios de ampliación de la escala y aumento de la frecuencia

² “La visión de la FAO consiste en un mundo libre del hambre y de la malnutrición en el que la alimentación y la agricultura contribuyan a mejorar los niveles de vida de todos sus habitantes, **especialmente los más pobres**, de forma sostenible desde el punto de vista económico, social y ambiental” (sin negritas en el original). Fuente: Marco Estratégico y Plan a Plazo Medio de la FAO de 2009.

de la labor de emergencia, un nuevo consultor contratado a corto plazo en la Sede para ocuparse del tema solo puede aportar un alivio temporal. Harán falta más recursos para que la FAO cumpla una función útil en la reducción de los efectos de las emergencias ligadas a conflictos y asesore y ayude en relación con las cuestiones de TDA resultantes de catástrofes naturales. También es necesario sensibilizar al personal de la FAO ubicado en la Sede, las regiones, las subregiones y los países y fomentar su capacidad de abordar las cuestiones de TDA en emergencias y en la fase de recuperación.

21. **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.** Dado el carácter transversal de las Directrices voluntarias, el ETT elaboró mecanismos para relacionarse con otras unidades orgánicas de la FAO. La magnitud de la tarea y la necesidad de recursos extrapresupuestarios obligaron también a la FAO a asociarse con otras instancias internacionales y organizaciones donantes. En la FAO, las consultas sirvieron para atender en suficiente medida los deseos de los sectores de la pesca y los bosques de que sus respectivos departamentos siguieran formando parte del proceso. El equipo de evaluación considera que el contenido del proyecto de Directrices voluntarias es completo en lo que respecta a la cobertura de los principios de política esenciales.
22. El equipo llega a la conclusión de que la FAO acertó al no incorporar el agua en el proceso por los distintos motivos expuestos. A la vez, cree que, si pueden obtenerse fondos extrapresupuestarios, debe ser prioritario para la FAO elaborar un conjunto de Directrices voluntarias para el agua que complementen las directrices de aplicación relativas al agua que ya se han puesto en marcha.
23. Todavía es pronto para que en el marco de la evaluación pueda determinarse si mereció la pena invertir en las Directrices voluntarias. Hasta la fecha, la inversión principal se ha realizado en el proceso de consulta, en relación con el cual el equipo de evaluación ha recibido, por lo general, comentarios positivos, algo que sin duda contribuirá a la credibilidad de las Directrices y dará mayor relevancia a las cuestiones relativas a la tenencia. En sí, este logro reviste gran importancia. El proceso ha ofrecido a la FAO la oportunidad de interactuar con los Estados Miembros, grupos de la sociedad civil y agentes del sector privado en torno a diversas cuestiones capitales.
24. En la evaluación se reconoce que será muy complicado que el rendimiento de la inversión sea satisfactorio. No cabe duda de que el proceso ha sido costoso. Además de absorber una proporción considerable del presupuesto ordinario y unos 4,6 millones de USD en concepto de apoyo extrapresupuestario, desde 2008 ha consumido gran parte del tiempo del personal disponible para las labores centradas en la tenencia de la tierra y, en menor medida, para las cuestiones de TDA en el ámbito del agua, los bosques y la pesca.
25. Se ha informado a los responsables de la evaluación de que se ha estudiado en profundidad la preparación de distintas opciones para la aplicación de las Directrices voluntarias, pero las decisiones sobre su implantación deben esperar a que el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS) apruebe las Directrices y a que los Estados Miembros soliciten asistencia. No es probable que los procesos de elaboración de políticas predeterminadas que abarquen todas las directrices pertinentes resulten viables para la mayoría de los países, que tal vez deseen atajar sus dificultades, numerosas y complejas, de forma más progresiva. Lo más difícil será obtener la aceptación de los países pobres de África y Asia. Ese es el aspecto de la gobernanza de la tenencia al que debe prestarse mayor atención.

26. Aunque es evidente que los Estados Miembros tienen derecho a preparar enfoques por su cuenta, la FAO debe ocuparse con diligencia de las cuestiones que sean de interés para la Organización. La documentación orientativa para la aplicación de las Directrices voluntarias no deberá estar limitada por el carácter consensual de las Directrices, sino representar una posición clara de la FAO con respecto a una serie de cuestiones fundamentales. La orientación deberá estar adaptada a sectores concretos y ocuparse no solo de la gobernanza de la tierra, sino también de la gobernanza de los bosques, la pesca y el agua, así como obedecer a una visión coherente e integrada de los elementos que son importantes en la medida en que contribuyen al logro de los objetivos básicos de la FAO y sus Miembros.
27. **Adquisición de terrenos a gran escala:** La adquisición de terrenos a gran escala viene impulsada por el rápido aumento de los precios de los alimentos y el combustible. Invariablemente, la población local usa, al menos de forma estacional, la tierra, que en la mayoría de los casos está clasificada como tierra de dominio público o estatal en calidad de pastizal de sabana, terreno boscoso o bosque tropical. La adquisición de terrenos a gran escala pone en peligro sus derechos y sus medios de vida.
28. A escala internacional, la EST encargó estudios sobre la adquisición de terrenos a gran escala para dar a conocer la situación e influir en las políticas y las prácticas. La FAO, junto con el Banco Mundial, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), está preparando un conjunto mínimo de “Principios para una inversión agrícola responsable que respete los derechos, medios de vida y recursos”, denominados “Principios IAR”. Estos tienen por objeto ofrecer un marco de referencia para los reglamentos nacionales, los acuerdos de inversión internacionales, las iniciativas mundiales de responsabilidad social empresarial y los contratos particulares de inversión. El CFS ha convenido en que las consultas relativas a los Principios IAR y su ultimación tengan lugar después de la ultimación de las Directrices voluntarias, lo cual debe servir para plantear en esas deliberaciones las cuestiones mencionadas en las Directrices con respecto a los derechos de tierras locales y de informar por completo al CFS del programa de la FAO en Mozambique.
29. En octubre de 2010, el CFS pidió a su Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición que llevara a cabo un estudio sobre la tenencia de la tierra y las inversiones internacionales en agricultura. En el informe del Grupo de Alto Nivel, publicado en julio de 2011, figuran recomendaciones relativas a los derechos de tierra de las poblaciones locales que tienen consecuencias para el seguimiento llevado a cabo por el ETT y para el futuro apoyo de la FAO a la TDA³. En líneas generales, la función de la FAO en este ámbito consistiría en facilitar a los gobiernos y los organismos de desarrollo asesoramiento sólido sobre la manera de gestionar el proceso de adquisición de terrenos a gran escala, para lo cual la FAO dispone de considerable credibilidad y una amplia experiencia adquirida gracias a sus programas de campo en materia de TDA y su participación en la recopilación de estadísticas agrícolas internacionales para vigilar la situación. El equipo de evaluación acepta las recomendaciones pertinentes del informe del Grupo.
30. En la evaluación se constata que, como principal órgano de las Naciones Unidas encargado de la cuestión, la FAO ha tomado parte de forma responsable en el debate centrado en el “acaparamiento de tierras” teniendo enteramente en cuenta la diversidad de intereses de los Estados Miembros, las instituciones financieras multilaterales, las grandes empresas y las ONG internacionales, e incluso la incompatibilidad de tales intereses. A la vez, la FAO ha encargado a

³ Recomendaciones 3 y 12: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE-Informe-2-Tenencia-de-la-tierra-e-inversiones-Julio-2011.pdf.

autoridades reconocidas a nivel mundial investigaciones pertinentes y oportunas cuyos resultados pueden consultarse en su sitio web.

31. Por otro lado, se constata en la evaluación que, por lo que se refiere a los Representantes de la FAO, rara vez ha podido la Organización facilitar asesoramiento adecuado a determinados Estados Miembros en relación con la adquisición de terrenos a gran escala a causa de la falta de recursos e información sobre el tema en los países. La excepción fue el caso de Mozambique, donde la FAO lleva desde mediados de los años noventa manteniendo relaciones prácticas con las comunidades, cada vez con más éxito, elaborando y ensayando procedimientos de promoción de asociaciones entre las comunidades y los inversores de las que forman parte proyectos de desarrollo de la agricultura, los bosques y la flora y fauna silvestres. Desde mayo de 2010 la FAO facilita asistencia a Etiopía en el marco del proyecto TCP/ETH/3302, "Asistencia técnica a la Dirección de Apoyo a la Inversión".

32. **Los derechos de tierras y la reducción de emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo (REDD):** Se observa en la evaluación que la adquisición de terrenos a gran escala y la consiguiente explotación agrícola o de otro tipo de las tierras son una de las principales causas directas de deforestación. En vista de que la FAO es asimismo una destacada instancia en la preparación de estrategias y programas orientados a contribuir a reducir la deforestación (por ejemplo, su vinculación con ONU-REDD), tiene la oportunidad de aprovechar algunas de las posibles sinergias que existen entre su labor en el ámbito de la adquisición de terrenos a gran escala y su labor centrada en la deforestación. Actualmente forma parte del Programa ONU-REDD; su labor al respecto puede inspirarse en las actividades de la Organización y sus asociados relativas a la adquisición de terrenos a gran escala y viceversa. Asimismo, las cuestiones relativas a la deforestación deben considerarse parte fundamental de los Principios IAR.

Examen de la labor en materia de TDA en el ámbito del agua, los bosques, la flora y fauna silvestres y la pesca

33. Las dificultades relativas a la tenencia, los derechos y el acceso en relación con los recursos distintos de los de tierra (el agua, los bosques, la pesca y la flora y fauna silvestres) tienen igual de importancia que las que afectan a la tierra. El acceso económico seguro y eficaz a estos recursos es, en la mayoría de los países, condición necesaria para la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza sostenibles. Cabe mencionar las siguientes dificultades:

- la lucha contra las actividades ilegales en los sectores de la pesca, la flora y fauna silvestres y los bosques, que privan a titulares legítimos de derechos de los beneficios que les corresponden;
- la implantación de planes y prácticas de ordenación sostenible en situaciones en las que los derechos de acceso son difíciles de establecer, vigilar y hacer cumplir a causa del carácter móvil y, a menudo, transfronterizo de los recursos pesqueros, que ya son objeto de explotación excesiva y tienen un número elevado, cuando no excesivo, de derechohabientes;
- la pobreza y la inseguridad reinantes entre la población pobre desprovista de derechos adecuados a largo plazo para acceder a estos recursos diversos;
- la reforma de la tenencia de tierras forestales por lo que se refiere a los bosques de dominio público; en la mayoría de las naciones tropicales los bosques de dominio público constituyen un 80% o una proporción superior de la superficie forestal total, y cientos de millones de pobres sobreviven gracias a ellos.

El acceso económico seguro a estos recursos tiene diversos vínculos directos e indirectos con los principales objetivos de la FAO en materia de seguridad alimentaria y reducción de la pobreza *sostenibles*.

34. La FAO ha carecido de fondos suficientes para llevar a cabo actividades en materia de TDA con respecto a “otros recursos naturales”. Durante el período examinado, se destinaron fondos extrapresupuestarios por valor de cerca de 1 millón de USD a actividades normativas en materia de TDA con respecto al agua, los bosques y la pesca. La mayor parte de esta suma se destinó a la preparación de las contribuciones a las Directrices voluntarias, así como a la labor conexa centrada en las directrices para su aplicación. Casi toda la labor normativa en materia de TDA llevada a cabo en la FAO se llevó a cabo de forma puntual y aislada. Durante el período examinado el FO contó en distintos momentos con unos cuantos consultores remunerados, mientras que la persona del ETT encargada de gestionar el proceso de las Directrices voluntarias se ocupó de las aportaciones relativas a los bosques y la pesca.
35. En vista de la escasez de fondos, la labor normativa llevada a cabo en este ámbito con respecto a estos “otros” recursos naturales es notable y de calidad. El alcance y el contenido de los productos normativos generados en relación con los bosques, el agua, la pesca y la flora y fauna silvestres corroboran la conclusión de que, pese a la escasez de fondos, los profesionales de la FAO entienden la importancia fundamental del acceso económico seguro y eficaz a los recursos para la consecución de las metas de la FAO y sus Miembros.
36. Por lo que se refiere a las operaciones sobre el terreno relacionadas con estos tipos de recursos naturales, en un principio se pensó que eran pocos los proyectos centrados en cuestiones relativas a la TDA. Sin embargo, sobre la base de un examen más detenido de los proyectos relativos a estos otros recursos naturales el equipo de evaluación llegó a la conclusión de que había destacados elementos de TDA en muchos proyectos en los que esos elementos no aparecían en el título ni en los resúmenes del proyecto. En total, cerca de la quinta parte del total de proyectos de la FAO aprobados desde 2006 que no son de urgencia y tienen un presupuesto superior a 2 millones de USD contenía destacados elementos de TDA. No hubo tiempo suficiente para comprobar el trato que recibieron o están recibiendo las cuestiones y los problemas relativos al tema en cada uno de los proyectos, la medida en que los conocimientos especializados sobre el particular se usaban o podían haber contribuido a los resultados positivos de los proyectos y la medida en que estos elementos generaron enseñanzas útiles para el futuro. Es necesario examinar con mayor detenimiento este aspecto de la labor de la FAO en materia de TDA.
37. Distintas unidades de la FAO han colaborado para hacer frente a las dificultades planteadas por la TDA. Sin embargo, nuestra conclusión, con la que coincide gran parte de los encuestados en el marco del análisis de las partes interesadas, es que existe margen para intensificar la colaboración en las actividades centradas en este tema y, con ello, promover la seguridad alimentaria y la mitigación de la pobreza sostenibles. Hacen falta fondos destinados concretamente a incentivar este tipo de colaboración. Para captar más fondos, la FAO debe revisar las posibilidades de colaboración y establecer prioridades y modalidades de acción para dotar a las actividades en materia de TDA de una estructura coherente provista de un mecanismo definido orientado a un incremento de la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza sostenibles.

Otras instancias que toman parte en las actividades en materia de TDA y su complementariedad con la labor de la FAO

38. En la metaevaluación se describen numerosas maneras en que la labor centrada en la TDA se ha llevado a cabo en colaboración con asociados, entre ellos organizaciones de las Naciones Unidas, donantes internacionales y otras partes interesadas externas, como OSC y ONG internacionales y nacionales y centros de investigación. El Banco Mundial es un destacado asociado de la FAO en el ámbito de la TDA por conducto del Programa de Cooperación

FAO/Banco Mundial, especialmente en países en transición de Europa oriental y Asia central y en determinados proyectos, como los ejecutados en Honduras y China.

39. En el marco de la elaboración de productos normativos y de operaciones sobre el terreno, la FAO ha forjado asociaciones con otros organismos diversos de las Naciones Unidas, entre ellos la UNCTAD, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y ONU-Mujeres, siendo especialmente sólida la colaboración con el Programa para los Asentamientos Humanos, conocido también con el nombre de ONU-Hábitat. En el estudio sobre la percepción de las partes interesadas (Anexo 3) se exponen las distintas percepciones de la complementariedad entre la labor de la FAO y la de ONU-Hábitat en materia de TDA. Es posible que su labor se entrecruce en las zonas periurbanas, por lo que la colaboración entre los dos organismos redundaría en interés de los Estados Miembros. Ambos han cooperado ya con éxito en varias publicaciones, y ONU-Hábitat aportó fondos al proceso de las Directrices voluntarias y participó en él; algunas cuestiones fueron objeto de intensas deliberaciones. El equipo de evaluación considera que son ciertamente importantes las sinergias entre la labor de la FAO y la de ONU-Hábitat, y que en el futuro podría resultar útil el incremento de la colaboración entre ambos organismos.

Principales carencias y futuras dificultades

40. Al respecto se ha determinado lo siguiente:
- a. **No se tiene conciencia común** de lo que hay que hacer para conseguir que el apoyo de la FAO a la TDA facilite en mayor medida la consecución de las metas mundiales de la FAO y sus Miembros. El entendimiento, actualmente limitado, del alcance y el contenido de la TDA se debe a que no se valoran los posibles beneficios derivados de integrar más estrechamente la labor de la FAO en este ámbito con otras esferas programáticas de la Organización. La FAO tiene un plan estratégico y cada departamento o división tiene su propio plan estratégico, pero la TDA no constituye una prioridad, ni siquiera una esfera de interés secundario. En primer lugar, las unidades encargadas de la cuestión deben acordar en principio lo que debe hacerse para ampliar la labor de la FAO al respecto y dar a conocer su contribución a la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza sostenibles. Es importante determinar lo que es necesario para que la FAO interiorice su función en el logro de sus metas mundiales. Mediante un plan estratégico en materia de TDA se fortalecerá la futura planificación institucional de la labor en este ámbito y se dispondrá de orientación al respecto. Este planteamiento debe provenir de la FAO y contar con la involucración clara de oficiales de todas las divisiones competentes, tanto en la Sede como fuera de ella.
 - b. **Incertidumbres operacionales:** Desde la óptica operacional, no está clara la orientación que debe tomar la siguiente fase del proceso relativo a las Directrices voluntarias. El subsiguiente proceso ha de obedecer a las solicitudes de los Miembros, pero actualmente no están claros ni el contenido ni el alcance de esas solicitudes. Una posible estrategia consistiría en organizar una serie de pequeños talleres subregionales de carácter consultivo en los que se determinarían y tratarían principios, dificultades o temas concretos en materia de políticas con respecto a los cuales las Directrices voluntarias podrían proporcionar mecanismos de solución, como por ejemplo en el caso de la armonización del derecho consuetudinario y el derecho positivo; el reconocimiento por el derecho positivo de los derechos consuetudinarios y sus consecuencias para la administración de la tierra; la descentralización de la administración de la tierra; la regularización de la tenencia de tierras en las zonas periurbanas; el acceso a la información, la justicia y la capacitación; la equidad de género; y

cuestiones relativas a las adquisiciones de terrenos a gran escala y las asociaciones entre las comunidades y los inversores.

- c. **Limitaciones de financiación:** Actualmente, la principal carencia afecta a la labor en materia de TDA con respecto a los otros recursos naturales, a los cuales apenas se han destinado fondos, pero puede que la escasez de fondos extrapresupuestarios y del Programa Ordinario (PO) no sea más adelante una limitación, a juzgar por los indicios de que toda buena idea provista de una justificación coherente de su relación con las metas de los Miembros puede obtener financiación. Se entiende que, en espera de que el CFS apruebe las Directrices voluntarias, la FAO ha entablado conversaciones con posibles donantes con miras a la siguiente fase. También puede que la labor en materia de TDA relacionada con REDD obtenga mayor apoyo en el ámbito de los bosques por conducto del Programa ONU-REDD y sus patrocinadores.
- d. **Formación profesional:** En paralelo a la puesta en práctica de la aplicación de las Directrices voluntarias, será necesario organizar talleres o seminarios y preparar material didáctico dirigido al personal de la FAO, incluido el de oficinas regionales, subregionales y en los países, para capacitarlo en los principios de política que subyacen a la estrategia en materia de TDA y en los elementos pertinentes de ámbito regional o nacional (como la perspectiva de la TDA en la gestión del riesgo de desastres o las adquisiciones de terrenos a gran escala). También será necesario capacitar a escala subregional y en los países a los oficiales gubernamentales y las ONG que se ocupan de la promoción de los derechos de tierras y la legislación de interés público, así como de la mitigación de riesgos y las intervenciones después de una emergencia en lo referente a la TDA. Con dicho fin, la FAO deberá actuar en asociación con organizaciones locales especializadas en impartir ese tipo de capacitación, como el programa de estudios agrarios y sobre tierras de la Universidad del Cabo Occidental (Sudáfrica) o el Centro de capacitación jurídica y judicial.
- e. **Dotación de personal profesional:** El equipo de evaluación es consciente de que, para subsanar algunas de las carencias indicadas, habrá que reforzar la capacidad de la FAO de abordar las cuestiones de TDA, tanto en la Sede como fuera de ella. Se entiende que, en el marco del PO, son improbables las ampliaciones, al margen de la probable creación en el Departamento Forestal, en 2013 o 2014, de un puesto relacionado con el tema. Así pues, para subsanar las principales carencias habrá que pasar a la siguiente fase de las Directrices voluntarias vinculándolas con las operaciones normativas y sobre el terreno (tal vez mediante asistencia bilateral múltiple a largo plazo) y elaborar un plan estratégico fundado en una idea clara de las prioridades de la FAO en materia de TDA.

Recomendaciones principales

- 41. Bajo este epígrafe el equipo de evaluación se ha limitado a lo que considera recomendaciones de importancia estratégica.
- 42. **Recomendación 1: *La FAO debería efectuar una evaluación de sus opciones estratégicas para el fortalecimiento de su labor en materia de TDA por lo que se refiere al logro de las metas básicas de la FAO y sus Miembros.*** El avance apreciable en el logro de las metas mundiales de la FAO depende del reconocimiento y aprovechamiento de gran parte de las posibles sinergias existentes en el marco de las actividades de TDA. Para ello, la FAO tendría que perfeccionar su enfoque en este ámbito y hacer mayor uso de su principal ventaja comparativa, que es la amplitud y la profundidad de su cartera de especialización y conocimientos en el ámbito de la seguridad alimentaria y el desarrollo agrícola con fines de mitigación de la pobreza. De forma semejante a las actividades de planificación estratégica llevadas a cabo por otras instancias en la FAO, y en consonancia con el nuevo sistema de programación, en la evaluación se

recomienda que la Organización prepare un plan estratégico institucional en materia de TDA, tal vez por conducto de un grupo de trabajo integrado por distintas divisiones y presidido por el Departamento de Gestión de Recursos Naturales y Medio Ambiente (NR). El cometido de este grupo sería:

- (a) Realizar un diagnóstico completo de la importancia relativa de la tenencia, los derechos y el acceso económico eficaz a la tierra y otros recursos naturales para lograr un mayor grado de seguridad alimentaria y reducción de la pobreza sostenibles;
- (b) Efectuar un “análisis de las lagunas” (la diferencia entre lo que se está haciendo y lo que debe hacerse para mejorar la contribución de la TDA al logro de las metas de los Miembros);
- (c) Decidir los aspectos a los que la FAO debe prestar mayor atención en el ámbito de la TDA velando por que la selección obedezca a las prioridades de los Miembros y las ventajas comparativas de la FAO y por que complementen la labor en curso relativa a las Directrices voluntarias y otras actividades de TDA que estén en marcha;
- (d) Decidir la manera en que deberá organizar a continuación su labor en el plano institucional si se consiguen más fondos, prestando mayor atención a las metas de la FAO;
- (e) Preparar una o varias propuestas que atraigan a los Estados Miembros y los asociados que aportan recursos y aprovechen la ventaja comparativa de la FAO en el marco de las asociaciones estratégicas con otras entidades que se dedican a la TDA.

Para que este proceso tenga éxito será fundamental mejorar la comunicación interna e incrementar la interacción entre los funcionarios de la FAO dedicados a la TDA en la Sede, las regiones y los países.

- 43. **Recomendación 2: *Difundir en mayor medida los resultados de su labor normativa.*** El equipo de evaluación considera que las publicaciones de la FAO sobre tenencia de la tierra constituyen un recurso valioso que puede aportar información útil a oficiales (administrativos y técnicos), activistas de la sociedad civil, investigadores y académicos. Debe prestarse más atención a la adaptación de las páginas del sitio web mundial sobre tenencia de la tierra a las necesidades de determinadas instancias, subregiones y grupos lingüísticos. Estos recursos deben difundirse en mayor medida, junto con la base de datos sobre género y derecho a la tierra y las publicaciones relativas a la tenencia del Servicio de Derecho del Desarrollo de la FAO, que son de gran utilidad. El acceso a las páginas relativas a la TDA a través del sitio web de la FAO podría integrarse mejor simplificando su utilización.
- 44. **Recomendación 3: *Realizar un seguimiento y evaluación más sistemático de los resultados de los proyectos.*** En la gran mayoría de los proyectos de campo examinados, la evaluación no permitió llegar a conclusiones sobre la repercusión de los proyectos, pues faltaban enfoques cuantitativos basados en el uso de encuestas de referencia y de seguimiento. A falta de atribución, los resultados medidos no pueden probar nada sobre la repercusión de los proyectos ni permiten deducir nada sobre las mejoras en la seguridad alimentaria y la mitigación de la pobreza. En al menos una muestra representativa de proyectos de campo, los marcos temporales y los presupuestos deberían permitir que se realizase una evaluación más rigurosa de los resultados y las vías de repercusión. Es importante que los recursos destinados a esta actividad estén separados del presupuesto de los proyectos y que el compromiso se asuma mientras se prepara el correspondiente proyecto.
- 45. **Recomendación 4: *Hallar la manera de elaborar un programa más equilibrado de apoyo a los Estados Miembros con respecto a la tenencia de la tierra.*** Durante el período de observación la FAO se ha centrado cada vez más en la prestación de servicios técnicos a las iniciativas sobre tenencia de la tierra emprendidas por instituciones financieras internacionales en el marco del Programa de Cooperación. Parece que los fondos de que dispone el ETT por conducto de la TCI han favorecido un determinado tipo de actividad en detrimento de un programa más integral,

tanto a escala regional como en lo relativo al contenido técnico, que se centrarse más, por ejemplo, en los países donde habita la población rural más pobre. Asimismo, la función del ETT de facilitar por conducto de la TCI consultores a los proyectos llevados a cabo por instituciones financieras internacionales tal vez merme la independencia de la FAO y su capacidad de centrar su labor en sus metas y prioridades esenciales. El equipo de evaluación considera que, si el ETT dispusiera de un plan estratégico en el que las metas mundiales primordiales de la FAO y sus Miembros ocuparan un lugar más prominente, es probable que sus trabajos de campo pasaran a centrarse en los países más pobres de África, Asia y América Latina. Se recomienda que la FAO, en coordinación con los asociados que aportan financiación y partiendo de su propio plan estratégico, halle la manera de elaborar un programa más equilibrado y dinámico con respecto a la tenencia de la tierra que dé mayor prioridad a las necesidades de los países más pobres⁴. En vista de que la FAO actúa en función de la demanda, para ello será necesario adoptar un enfoque más dinámico encaminado a examinar opciones con los países e inducirlos a que soliciten intervenciones de la FAO. También deben tenerse debidamente en cuenta la evaluación y gestión de los presuntos riesgos de que se empañe la reputación de la Organización como consecuencia de su intensa participación en el respaldo técnico prestado a programas sobre tenencia de la tierra de otros organismos.

46. **Recomendación 5: Facilitar al personal de la Sede y de las oficinas regionales, subregionales y en los países capacitación y recursos de aprendizaje en el ámbito de la tenencia, los derechos y el acceso.** El equipo de evaluación observa el interés generalizado del personal de las distintas regiones en los asuntos relativos a la TDA. Asimismo, observa que en la FAO son diversas las opiniones y posiciones sobre la función de la FAO en este ámbito. En el marco de la elaboración de un plan estratégico de la FAO sobre la materia, el equipo de evaluación recomienda organizar talleres o seminarios y preparar material didáctico dirigido al personal de la FAO, incluido el de oficinas regionales, subregionales y en los países, para capacitarlo en los principios de política que subyacen a la estrategia en materia de TDA y en los elementos pertinentes de ámbito regional o nacional (como la perspectiva de TDA en la gestión del riesgo de desastres o las adquisiciones de terrenos a gran escala).
47. **Recomendación 6: Implantar una cobertura centrada en el apoyo a la TDA en situaciones de emergencia.** En el curso de la evaluación, la TCE y el ETT han examinado, y siguen examinando, la mejor manera de facilitar cobertura de personal con fines de asesoramiento y asistencia con respecto a las cuestiones de TDA que surjan durante una emergencia. El equipo de evaluación recomienda que, como mínimo, se reserve en el ETT un puesto de plena dedicación con dicho fin.
48. **Recomendación 7: La FAO debe tomar la iniciativa abordando cuestiones de TDA que incumban a la Organización en el contexto de la labor orientada al logro de las metas fundamentales de sus Miembros.** A este respecto, la documentación orientativa que se está preparando para prestar apoyo a la aplicación de las Directrices voluntarias no debería estar limitada por el carácter consensual de estas, sino representar al respecto una posición clara de la FAO que esté centrada en objetivos mucho más específicos. Según lo que parece previsto, la orientación deberá estar adaptada a sectores concretos y ocuparse no solo de la gobernanza de la tierra, sino también de la gobernanza de los bosques, la pesca y el agua en el marco de un plan estratégico institucional.

⁴ “La visión de la FAO consiste en un mundo libre del hambre y de la malnutrición en el que la alimentación y la agricultura contribuyan a mejorar los niveles de vida de todos sus habitantes, **especialmente los más pobres**, de forma sostenible desde el punto de vista económico, social y ambiental” (sin negritas en el original). Marco Estratégico y Plan a Plazo Medio de la FAO de 2009.

49. **Recomendación 8: Fortalecer la función de la FAO de asesoramiento y orientación con respecto a las adquisiciones de terrenos a gran escala realizadas por inversores extranjeros.** El equipo de evaluación coincide con el Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición en su recomendación, contenida en su informe de julio de 2011, relativa a las adquisiciones de terrenos a gran escala realizadas por inversores extranjeros en el sentido de que la función del Servicio de Tenencia de la Tierra de la FAO en este ámbito ha de consistir en facilitar a los gobiernos y los organismos de desarrollo asesoramiento sólido sobre la manera de gestionar este proceso, para lo cual la FAO dispone de considerable credibilidad, y de que la Organización ha de aprovechar su experiencia de recopilación, análisis y publicación de datos estadísticos internacionales para vigilar de cerca la situación. A la vez, en vista de que las adquisiciones a gran escala de bosques y terrenos boscosos acaban siendo causa fundamental de deforestación y de que la FAO tiene gran interés en los programas encaminados a reducir la deforestación, el equipo de evaluación recomienda que la FAO estudie las oportunidades de aprovechar las posibles sinergias entre su labor en materia de adquisiciones de terrenos a gran escala y en materia de deforestación.

II. Introducción

Objetivos de la evaluación

50. Los objetivos generales son los siguientes: i) evaluar la reciente labor de la FAO en relación con la tenencia de la tierra y otros recursos naturales, los derechos sobre estos⁵ y el acceso a los mismos⁶ (TDA)⁷; y ii) valorar y elaborar recomendaciones sobre la orientación y las prioridades futuras de la labor de TDA de la FAO.
51. Para cumplir estos dos objetivos en el contexto de los objetivos estratégicos de la FAO, en la evaluación se examina la contribución de la TDA al avance en el logro de las metas mundiales de la FAO y sus Estados Miembros, que son la seguridad alimentaria, la mitigación de la pobreza y la ordenación y utilización sostenibles de los recursos naturales^{8,9}.

⁵ En el presente informe, el sentido de “derecho” dependerá del contexto. Los abogados constitucionalistas hablan de “derechos humanos” o prerrogativas fundamentales, como en “todos los ciudadanos tienen derecho a tener acceso a una vivienda adecuada”. El término se emplea también en el contexto de los “derechos tradicionales” de las comunidades locales a acceder a los recursos naturales y hacer uso de ellos. Cuando los administradores de la tierra mencionan un derecho puede que se refieran a los privilegios o beneficios (es decir, a los derechos) correspondientes a una determinada categoría de tenencia (por ejemplo, el arriendo o la plena propiedad).

⁶ Por “acceso” a la tierra y otros recursos naturales se entiende el acceso “económico eficaz”. Así, por ejemplo, cuando las personas tienen fácil el acceso físico y jurídico a la tierra en zonas áridas o semiáridas donde el agua escasea, pero carecen de acceso a agua suficiente, no tienen un acceso económico eficaz a la tierra en el sentido de que no disponen de acceso a un recurso productivo que podría contribuir a la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza.

⁷ El marco de referencia de la evaluación no comprendía la tarea de evaluar el apoyo de la FAO a los derechos a los recursos genéticos con fines alimentarios y agrícolas.

⁸ Las “metas mundiales de los Miembros”, los “objetivos estratégicos” de la FAO y las “funciones básicas” se definen con mayor detalle en las figuras 1 y 2 del documento de exposición de conceptos que figura en el Anexo 9.

⁹ Como se indica en el Capítulo VII, no desatendemos el tercer objetivo general de los Miembros, “ordenación y utilización sostenibles de los recursos naturales, con inclusión de la tierra, el agua, el aire, el clima y los recursos genéticos, en beneficio de las generaciones actuales y futuras”. Hemos tomado el sintagma final del objetivo como el elemento dispositivo: “... en beneficio de las generaciones actuales y futuras”. En cuanto a lo que la FAO puede hacer, ese beneficio pasa por el aumento *sostenible* de la seguridad alimentaria y la mitigación de la pobreza.

52. En resumen, mediante la evaluación i) se determina la contribución de los elementos de TDA al logro de los “objetivos estratégicos” de la FAO; ii) se analiza y define la manera en que las actividades en este ámbito encajan y deben encajar en las “funciones básicas” definidas por la FAO; y iii) teniendo en cuenta los anteriores resultados, las limitaciones de recursos y de otro tipo y lo que otros hacen y tienen capacidad de hacer, se evalúan y recomiendan las prioridades de la FAO en materia de TDA.

Enfoque y metodología

53. El enfoque adoptado obedece a la metodología expuesta en el documento de exposición de conceptos (véase el Anexo 9). Los principales instrumentos de recopilación de datos son: i) un inventario de las actividades de la FAO en materia de TDA; ii) un estudio sobre la percepción de las partes interesadas basado en reuniones presenciales o abundantes entrevistas telefónicas; iii) tres encuestas por Internet basadas en cuestionarios; iv) una metarrevisión de anteriores evaluaciones llevadas a cabo por la OED; y v) determinadas visitas sobre el terreno a los países. Además, como parte integrante de lo anterior se llevaron a cabo estudios teóricos de las actividades normativas y sobre el terreno de la FAO.
54. El inventario de los proyectos de campo de la FAO en materia de TDA determinados por el personal de la FAO para el período 2006-2011 figura en el Anexo 2, mientras que el de la labor normativa figura en el Anexo 7. Los miembros del equipo de evaluación examinaron una selección representativa de las publicaciones, los documentos de trabajo y los informes de conferencias y talleres relativos a la TDA. Además, se procuró evaluar el uso y la posibilidad de acceso de los productos normativos de la FAO en el sector de la tierra analizando la información sobre las visitas recibidas por el sitio web de la FAO dedicado a la tenencia de la tierra y analizando las citas aparecidas en determinadas publicaciones sobre la materia.
55. El estudio sobre la percepción de las partes interesadas (Anexo 3) se preparó con el objeto de reunir una parte fundamental del conjunto de pruebas correspondiente a la evaluación en su conjunto. El estudio transmite la percepción de una amplia gama de partes interesadas en cuanto a la pertinencia y la eficacia de la labor de la FAO centrada en cuestiones de tenencia, derechos y acceso. Al reunir las posiciones de distintas partes interesadas sobre los mismos temas (triangulación), el estudio contribuye a la representación no partidista de las opiniones suscitadas por la labor de la FAO. En el marco de este proceso se entrevistó en total a 165 partes interesadas importantes.
56. Se ofrecieron por Internet tres cuestionarios dirigidos a un grupo más amplio: i) los funcionarios de la FAO, incluidos los representantes en los países; ii) los gobiernos de los Estados Miembros; y iii) las ONG dedicadas a promover los derechos de tierras y la explotación sostenible de los recursos naturales. En el Anexo 4 se describen los resultados y conclusiones de los cuestionarios ofrecidos por Internet. Aunque el equipo de evaluación da las gracias a quienes respondieron, se siente decepcionado por el índice de respuesta, relativamente bajo, de los gobiernos de los Estados Miembros (36) y de las OSC (7). Por suerte, las respuestas del personal de la Organización (123) resultaron útiles en cuanto a número y contenido.
57. La metaevaluación (Anexo 5) consta de un examen de más de 35 evaluaciones institucionales, de países y de proyectos o programas llevadas a cabo en el período 2006-2010 y abarca cuestiones relativas a la tenencia, los derechos y el acceso con respecto a la tierra y otros recursos naturales. Con ella se pretende sintetizar las constataciones, conclusiones y recomendaciones anteriores dirigidas a la FAO con respecto a su labor de TDA.

58. El equipo de evaluación visitó una muestra de países que han recibido un volumen considerable de insumos de la FAO y representan las diversas actividades en materia de TDA respaldadas por la FAO en los planos nacional y regional. Estas visitas ayudaron a entender la labor de la FAO en la materia y ofrecieron la oportunidad de recabar en distintos niveles las opiniones de las partes interesadas nacionales gubernamentales, el sistema de las Naciones Unidas, las ONG y el mundo académico. Las visitas también permitieron al equipo de evaluación reunirse con asociados mundiales o regionales, como ONU-Hábitat, el FIDA y la Alianza por una revolución verde en África, en Nairobi (Kenya). Estas visitas in situ tenían por objeto reunir información detallada para evaluar la pertinencia y la eficacia de la labor de TDA de la FAO.
59. Como se indica en el documento de exposición de conceptos, durante el período de evaluación (2006-2010) la labor de campo y las misiones de la FAO se centraron en Europa oriental, Asia central y África austral. En América Latina, la tenencia no ha sido objeto, por lo general, de gran atención, con excepción de las actividades de la TCI y el ETT en algunos países de América central destinadas a respaldar proyectos del Banco Mundial y de algunos PCT en América del Sur. En Asia meridional y oriental la FAO llevó a cabo algunas actividades sobre el terreno, en concreto en China y Filipinas. Las visitas in situ se seleccionaron teniendo en cuenta la actual escala limitada de los trabajos de campo de la FAO en materia de TDA. También se examinó la presencia de programas y personal a escala regional o en los países¹⁰. Los criterios para la selección de los países fueron, entre otros, los siguientes:
- Un número y una diversidad técnica considerables de proyectos de TDA apoyados por la FAO en ese país;
 - Ninguna evaluación reciente de los proyectos de TDA ni del programa general de la FAO en el país;
 - Una cobertura representativa de las principales esferas técnicas de la labor de la FAO en este ámbito, así como de su modalidad (funciones interinstitucionales);
 - La presencia de asociados de la FAO en relación con la TDA.
60. Además, y de conformidad con la política de la OED, se espera que todo proyecto cuyo presupuesto supere los 2 millones de USD se evalúe en el marco de evaluaciones más amplias, mientras que los proyectos que superen los 4 millones de USD deben evaluarse una vez mientras se estén ejecutando. Con arreglo a estos criterios se seleccionaron los siguientes países: Kenya, Namibia y Mozambique (para evaluar el proyecto financiado por los Países Bajos) en África, y Hungría y Macedonia en Europa. Durante la visita a Hungría, el equipo de evaluación se sumó a los asistentes a un taller preparado de antemano para representantes de países de Europa oriental y central que participaban en proyectos respaldados por la FAO con el objeto de estudiar temas relacionados con la tierra y el desarrollo rural.

Estructura del informe

61. El resto del presente informe se subdivide en seis partes o capítulos (III a VIII). En la Parte III, Antecedentes y contexto, se describen la estructura orgánica, la programación y los recursos financieros y humanos correspondientes a la TDA. En la Parte IV se evalúan los resultados de la labor de TDA centrada en la tierra, tanto en la esfera normativa como sobre el terreno. En la

¹⁰ El equipo de evaluación hizo un uso frecuente de servicios telefónicos y de videoconferencia (Skype) para comunicarse con el personal de la FAO en regiones y países no visitados que se ocupa de temas relativos a la TDA. Se dirigieron cuestionarios específicos a oficiales gubernamentales y asociados no gubernamentales locales. El estudio y la metaevaluación aportaron también información pertinente sobre las opiniones de estas partes interesadas.

Parte V se examinan cuatro temas transversales relativos a la TDA: el género, el apoyo después de una emergencia, el proceso de las Directrices voluntarias y la respuesta de la FAO a las adquisiciones de terrenos a gran escala. La Parte VI está dedicada al examen de la actividad de la FAO en materia de TDA en los sectores del agua, los bosques, la flora y fauna silvestres y la pesca. En la Parte VII se analizan las posibles orientaciones futuras del apoyo de la FAO a la TDA. En la Parte VIII figuran las recomendaciones del equipo de evaluación.

III. Antecedentes y contexto

Evolución del interés de la FAO en la tenencia, los derechos y el acceso (TDA) con respecto a la tierra y los recursos naturales

62. El interés de la FAO en las cuestiones relativas a la TDA, concretamente por lo que se refiere a la tenencia de la tierra, quedó reconocido en la conferencia por la que se fundó la FAO, celebrada en Hot Springs, Virginia (Estados Unidos), en 1943. En el informe preparado por la Comisión Interina sobre Agricultura y Alimentación, establecida por la Conferencia de Hot Springs para recabar ideas sobre las actividades que debería llevar a cabo la nueva organización, figuraban recomendaciones relativas a la tenencia de la tierra¹¹. La FAO empezó a tomar parte activa en la cuestión de la tenencia de la tierra en 1947, cuando la Organización contrató al primer oficial de tenencia de tierras, y la cuestión cobró mayor importancia después de que la Sede se trasladó de Washington D.C. a Roma en 1951¹².
63. Los temas de los que se ocupa actualmente la FAO no han cambiado en lo fundamental con el paso del tiempo: la elaboración y el análisis de la política agraria y la legislación y los enfoques prácticos en materia de reforma agraria, concentración parcelaria, registro y catastro de la tierra, arrendamiento, tenencia de la tierra consuetudinaria y comunal, impuestos sobre la propiedad rural y administración de la tierra de propiedad estatal. Actualmente se hace mayor hincapié en los asuntos relativos a la gobernanza¹³, la transparencia y la integridad, la equidad de género, el reconocimiento de los derechos de los grupos indígenas y las minorías, la salvaguardia del medio ambiente, la participación de la sociedad civil y la descentralización de la administración de la tierra. A lo largo del último decenio ha ido en aumento la atención prestada por la FAO a la relación entre la tenencia de la tierra y la seguridad alimentaria, las consecuencias de la adquisición en gran escala de terrenos forestales comunales para aclarar el terreno y plantar cultivos alimentarios y biocarburantes con fines de exportación y la necesidad de elaborar normas internacionales en relación con la gobernanza de la tierra y otros recursos naturales.

Alcance del apoyo de la FAO a la TDA

Estructura de la labor en el ámbito de la TDA

64. La labor de TDA de la FAO corresponde a algunas unidades técnicas de la Sede y a unas cuantas oficinas descentralizadas. Oficialmente, cabe mencionar el equipo sobre tenencia de tierras (ETT), dependiente de la División de Clima, Energía y Tenencia de Tierras (NRC), la División de Tierras y Aguas (NRL), la División del Centro de Inversiones (TCI), la División de Operaciones de Emergencia y Rehabilitación (TCE) y la Oficina Regional para Europa y Asia Central (REU).

¹¹ <http://www.fao.org/docrep/009/p4228e/P4228E04.htm#ch4>.

¹² FAO, 2010a.

¹³ Se entiende por “gobernanza” los “mecanismos, procesos e instituciones gracias a los cuales los ciudadanos y grupos expresan sus intereses, ejercen sus derechos jurídicos, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias” (PNUD 1997).

Además, la ESW presta asistencia en relación con el género y los derechos de tierras, mientras que el LEGN facilita asistencia en relación con la legislación en materia de TDA (su redacción, aplicación y divulgación)¹⁴.

65. Sin embargo, está claro que las cuestiones relativas a la TDA son muy complejas y que para obtener los resultados de la Organización acordados se necesitan vínculos horizontales, tanto oficiales como oficiosos, así como la aplicación de distintas capacidades técnicas. Otras unidades técnicas y descentralizadas contribuyen asimismo a los resultados de la Organización mencionados o llevan a cabo por cuenta propia actividades de TDA, entre ellas la División de Economía, Políticas y Productos Forestales (FOE), la FIP, la División de Apoyo a la Elaboración de Políticas y Programas (TCS) y la EST. Algunas oficinas descentralizadas se han ocupado asimismo de cuestiones de TDA, en concreto la Oficina Regional para Asia y el Pacífico (RAP), la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (RLC) y la Oficina Regional para África (RAF).

La programación de la labor en el ámbito de la tenencia, los derechos y el acceso

66. La labor de TDA de la FAO durante el período de observación se programó en el marco de un plan a plazo medio (PPM) preparado en un principio para el período 2006-2011, si bien solo se aplicó hasta 2009. El actual PPM, preparado tras una reforma a fondo de la Organización, abarca el período 2010-13. Los programas de trabajo y presupuesto (PTP) bienales abarcados por la evaluación son los preparados para los períodos 2006-07, 2008-09 y 2010-11.

Situación anterior a la reforma de la FAO (2006-09)

67. Al principio del período examinado, y antes de que se adoptara en 2010 el nuevo sistema de gestión basada en los resultados, la labor de la FAO en materia de TDA en relación con la tierra se dividía en dos entidades programáticas: “2KA05 - Tenencia de tierras, reforma agraria y acceso a los recursos naturales” y “2KS01 - Servicios de apoyo técnico a los Estados Miembros y al Programa de Campo”. A su vez, las entidades programáticas tenían tres “productos principales” y seis “productos bienales”. Los correspondientes productos bienales figuran en el siguiente cuadro.

¹⁴ El lugar que ocupan estas divisiones en la estructura orgánica de la FAO puede consultarse en <http://www.fao.org/about/27232-0eaad223f05e87ebc02810ab56a191c7e.pdf>.

Cuadro III-1: Productos bienales definidos para el período 2006-09

Período	Productos bienales
2006-07	Boletín sobre reforma agraria, colonización y cooperativas
	Materiales normativos sobre apoyo a la tenencia de la tierra en situaciones de emergencia
	Materiales sobre políticas relacionadas con las adquisiciones estatales de tierras y las correspondientes compensaciones
	Materiales normativos sobre el incremento de la seguridad en la tenencia a través de una mejor administración de las tierras
	Red sobre instituciones de administración de la tenencia de tierras
	Apoyo directo a los Estados Miembros
2008-09	Boletín sobre tenencia de tierras
	Materiales de política y capacitación sobre apoyo a la tenencia de la tierra en situaciones de emergencia, incluidas catástrofes naturales
	Materiales de política y capacitación sobre la tenencia de las tierras de dominio público
	Directrices para la mejora de la administración de las tierras
	Materiales normativos de apoyo a la elaboración de normas internacionales sobre tenencia de la tierra
	Apoyo técnico y asesoramiento en materia de ordenación de recursos naturales, en particular de la tierra y el agua, mediante programas normativos y de campo

Fuente: equipo de evaluación, con información aportada por el Sistema de apoyo para la planificación, la presentación de informes sobre la ejecución y la evaluación del programa (PIRES)

68. Como se observa en el cuadro, los productos bienales de 2006-07 fueron semejantes a los de 2008-09, en gran medida porque ambos conjuntos de productos procedían del PPM 2006-2011. En el último período la preparación de normas internacionales sobre tenencia de la tierra, como por ejemplo las Directrices voluntarias, ha empezado a perfilarse con mayor claridad en el plan de trabajo de la Organización. La principal dependencia técnica durante este período fue el Servicio de Tenencia de la Tierra, en un principio ubicado en la Dirección de Desarrollo Rural (SDA), donde se conocía con las siglas “SDAA”. Tras la disolución de la SDA, pasó a formar parte de la NRL, donde, combinado con la ordenación de las tierras, se conoció con las siglas “NRLA”.
69. Las actividades en materia de TDA relativas a los otros recursos naturales no figuraban en el PPM ni en los PTP en cuestión por lo que se refiere a las entidades programáticas o a los productos bienales; en su mayor parte se llevaron a cabo de forma puntual (mediante fondos extrapresupuestarios) o en el marco de iniciativas más amplias correspondientes a cada esfera temática. Por ejemplo, el acceso equitativo a los recursos pesqueros se incluyó en PE 233A2, “Desarrollo sostenible de la pesca en pequeña escala”, el acceso a los recursos forestales en PE 243PA, “Actividad forestal y medios de vida sostenibles”, la asistencia jurídica en PE 3BA06, “Apoyo a la elaboración de un marco regulador para la alimentación y la agricultura”, y la labor centrada en el género y la tierra en PE 252A3, “Género y gestión de los recursos naturales”.

La situación posterior a la reforma (2010-13)

70. Después de que la Conferencia aprobó en 2009 una amplia reforma¹⁵, la FAO emprendió un profundo proceso de cambio que afectó, entre otras cosas, al enfoque relativo a la planificación y presupuestación de su labor. Desde 2010 el marco de planificación de la Organización se basa en objetivos estratégicos, resultados de la Organización y resultados de las unidades definidos. Varios departamentos y algunas divisiones también han elaborado o están elaborando planes

¹⁵ Expuesta en el Plan inmediato de acción 2009-2013.

estratégicos adaptados al nuevo marco de planificación¹⁶. La labor en materia de TDA con respecto a la tierra y otros recursos naturales también ha formado parte de varios objetivos estratégicos que son responsabilidad de distintas unidades principales, en particular los objetivos estratégicos F (Gestión sostenible de las tierras, las aguas y los recursos genéticos y mejora de la respuesta a los desafíos ambientales mundiales que afectan a la alimentación y la agricultura), L (Incremento del volumen y la eficacia de la inversión pública y privada en la agricultura y el desarrollo rural) y G (Creación de un entorno favorable a los mercados para mejorar los medios de vida y el desarrollo rural). En el cuadro que figura a continuación se resumen los resultados de la Organización y los resultados de las unidades correspondientes al período 2010-13, desglosados por unidad principal.

Cuadro III-2: Resultados de la Organización y de las unidades correspondientes al período 2010-13

Unidad principal	Resultados de la Organización y de las unidades
NRC	F0412: Elaboración de un proyecto de directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y de su relación con otros recursos naturales.
	F0413: Preparación de herramientas y metodologías de creación de capacidad en materia de administración de la tenencia de los recursos naturales.
	F0414: Forja de asociaciones y alianzas para estimular la difusión y la aplicación de información sobre la tenencia segura y equitativa de la tierra y su relación con otros recursos naturales.
	G0208: Mayor integración de las cuestiones relativas a la tenencia de la tierra y el acceso a ella en las políticas, programas y asociaciones para el desarrollo agrícola y rural en el contexto del empleo y la diversificación de ingresos en el ámbito rural.
	L03G112: Apoyo al asesoramiento técnico y sobre políticas con fines de movilización de recursos para programas y proyectos de inversión relativos a la tenencia y la administración de la tierra.
NRL	F04G204: Apoyo a la tenencia y la ordenación de las tierras.
TCI	F04G108: Prestación de asesoramiento sobre políticas y apoyo técnico con fines de inversión en la tenencia y la administración de la tierra con fines de agricultura y desarrollo rural sostenibles.
TCE	F04G110: Intervenciones en situaciones de emergencia para prestar apoyo al acceso, la tenencia y la ordenación sostenible con respecto a las tierras.
REU	F04E103: Elaboración de herramientas y metodologías para crear capacidad de concentración parcelaria y tenencia de la tierra en la región europea.

Fuente: equipo de evaluación, con información aportada por el PIREs

71. El paso a un nuevo marco de planificación no comportó una reorientación importante del objeto o los métodos de trabajo, si bien el centro de atención se desplazó en función de las nuevas preocupaciones de los Estados Miembros y sus solicitudes, tanto las presentadas directamente a la FAO (por ejemplo, solicitudes de proyectos de cooperación técnica¹⁷) o por conducto de otros foros (por ejemplo, el Comité de Agricultura, el Comité de Seguridad

¹⁶ Véase, por ejemplo, la “Estrategia de la FAO para los bosques y las actividades forestales”, disponible en inglés en <http://www.fao.org/docrep/012/al043e/al043e00.pdf>; un comité directivo interdivisional supervisado por el Director General Adjunto (Conocimiento) de la FAO elabora actualmente el primer plan estratégico de la historia para la labor de la FAO en materia de nutrición. Varias oficinas descentralizadas también han preparado planes estratégicos para contribuir a establecer las prioridades de su labor regional o subregional.

¹⁷ Durante el período de observación se ejecutaron 24 proyectos del Programa de Cooperación Técnica (PCT), incluidos los correspondientes al Fondo del PCT, en el ámbito de la tenencia de la tierra.

Alimentaria Mundial¹⁸, conferencias regionales¹⁹, etc.). De hecho, algunas esferas de trabajo han sido objeto de mayor atención, en particular las relacionadas con la elaboración de las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y otros recursos naturales y las relativas a las actividades de concentración parcelaria y reforma de la tenencia en determinadas regiones, como Europa. Aunque durante este período se ha prestado mayor atención a la labor de TDA con respecto a otros recursos naturales (en particular en el contexto de las Directrices voluntarias y, previamente, de la Iniciativa para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres), para el período 2010-11 no se formularon resultados de la Organización o de las unidades relativos a cuestiones concretas de TDA por lo que se refiere al agua, los bosques, la flora y fauna silvestres o la pesca²⁰.

Recursos financieros destinados a la labor normativa

72. Los recursos del Programa Ordinario (PO) destinados a la labor de TDA han reflejado los cambios del presupuesto general de la FAO; los cambios reales registrados durante el período comenzado en 2006 son mínimos. Como se indicaba antes, se han destinado recursos del PO a la labor normativa de TDA con respecto a la tierra, llevada a cabo por el ETT y, en fechas más recientes, por la NRL. En el siguiente cuadro figuran datos sobre la financiación con cargo al PO para el período 2006-2011.

Cuadro III-3: Recursos del Programa Ordinario destinados a la labor normativa en materia de tenencia de la tierra (miles de dólares USD)

Año	Programa Ordinario			
	Presupuesto - gastos de personal	Presupuesto - gastos no relacionados con el personal	Presupuesto total	Proporción de ingresos
2006	1.030	378	1.408	87,5
2007	1.029	337	1.366	87,5
2008	1.319	395	1.714	87,5
2009	1.319	394	1.713	87,5
2010	1.138	384	1.522	115
2011	1.625*	148*	1.773*	104

* incluida la asignación financiera de la NRL a F04, Apoyo a la tenencia y la ordenación de las tierras.

Fuente: equipo de evaluación, con información aportada por el NR y el PIREs

73. El equipo de evaluación observa que los recursos no relacionados con el personal son bajos para lo que acostumbra la FAO (cerca del 20%, frente a un promedio del 33% para toda la Organización) y que hubieran sido más bajos aún si el ETT no hubiera cumplido sus metas en materia de “ingresos”. Por otro lado, el ETT consiguió movilizar más de 10 millones de USD de

¹⁸ En 2007 se presentó al Comité de Agricultura una exposición sobre las directrices voluntarias. El CFS reformado seleccionó como actividad central la tenencia de la tierra, junto con el aumento de los precios de los alimentos; véase <http://www.fao.org/cfs/cfs-home/es/>.

¹⁹ En la Conferencia Regional de la FAO para África (2006) y en la Conferencia Regional de la FAO para Europa (2006, 2008 y 2010) se han hecho llamamientos para prestar apoyo a las cuestiones relativas a la política agraria y la tenencia de la tierra; véanse <http://www.fao.org/docrep/meeting/011/j8238s/j8238s.htm#Agrarian> y <http://www.fao.org/docrep/meeting/019/k8442s.pdf>.

²⁰ Puede que en el período 2012-13 se establezca un resultado de las unidades centrado en las cuestiones relativas a la tenencia de las tierras forestales.

fondos complementarios con cargo a fuentes extrapresupuestarias²¹ que se destinaron a la labor normativa²².

Cuadro III-4: Recursos extrapresupuestarios destinados a la labor normativa en materia de tenencia de la tierra

Código del proyecto y donante	Título	Presupuesto (USD)	Período
GCP/GLO/164/FIN (Finlandia)	Buen gobierno en tenencia y administración de la tierra	115.000	15/5/06 – 14/4/07
FNOP/INT/108/NOR (Noruega)	Acuerdo de cooperación sobre programas - LEP	2.115.000	26/4/06 – 31/3/08
FNOP/INT/110/NOR (Noruega)	Acuerdo de cooperación sobre programas - LEP	704.666	01/07/2008 – 31/12/2008
GCP/GLO/273/IFA (FIDA)	Apoyo al diálogo sobre políticas regionales con fines de formulación de directrices voluntarias para la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y otros recursos naturales	200.000	01/10/2009 – 31/12/2010
GCP/GLO/255/GER (Alemania)	Apoyo a la formulación de directrices voluntarias de la FAO para la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y otros recursos naturales	2.750.000	01/01/2010 – 30/06/2012
GCP/GLO/255/IFA (FIDA)	Apoyo a la formulación de directrices voluntarias de la FAO para la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y otros recursos naturales	1.364.000	01/05/2010 – 30/04/2013
GCP/GLO/282/MUL (Finlandia)	Apoyo a la elaboración y puesta en marcha experimental de una aplicación para el Proyecto de registro y catastro de código abierto (OSCAR)	2.944.724	01/01/2010 – 31/12/2013
GCP/GLO/255/SWI (Suiza)	Apoyo a la formulación de directrices voluntarias de la FAO para la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y otros recursos naturales	300.164	05/01/2011 – 30/06/2012
	Total	10.493.554	

Fuente: Sistema de información sobre gestión del Programa de Campo (FPMIS)

74. Con respecto a los otros recursos naturales solo se han facilitado recursos “en especie” (tiempo del personal) del Programa Ordinario a la labor normativa en materia de TDA. La labor normativa al respecto en relación con el agua, la actividad forestal, la flora y fauna silvestres y la pesca se ha financiado exclusivamente mediante contribuciones extrapresupuestarias, incluidas las procedentes de los proyectos señalados. Por ejemplo, se asignaron unos 300.000 USD de los fondos fiduciarios para las Directrices voluntarias con fines de preparación de guías de aplicación en los sectores del agua, los bosques y la pesca. Anteriormente se habían asignado a

²¹ Los fondos extrapresupuestarios constan de diversos instrumentos de financiación, desde acuerdos de asociación a gran escala (como el Programa de Asociación FAO/Noruega o el Programa Conjunto Naciones Unidas/España) hasta proyectos de cooperación con los gobiernos (PCG), fondos fiduciarios unilaterales (FFU) y proyectos de emergencia y rehabilitación (OSRO).

²² Durante el período de observación también se ejecutó un fondo fiduciario multilateral por valor de 1,7 millones de USD con fines de apoyo a la CIRADR. En vista de que con él se pretendía sufragar los gastos relacionados con la CIRADR, su examen figura en la sección del informe dedicada a los talleres y actos celebrados.

la FOE, la FIP, el LEGN y la ESW unos 840.000 USD de la Iniciativa para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres (LEP) destinados a la labor de TDA.

Recursos financieros destinados a proyectos de campo

75. Durante el período examinado, la FAO ejecutó 42 proyectos de campo, por valor de 36,4 millones de USD, dedicados exclusivamente a cuestiones de TDA (Anexo 2). Tres unidades se mostraron especialmente activas como Dependencias Técnicas Principales: el ETT, la NRL y el LEGN. La mayoría de los proyectos fueron PCT (24), seguidos por PCG (10), proyectos del Programa conjunto de las Naciones Unidas (UNJP) (4), FFU (2) y OSRO (2). La financiación de los proyectos de campo en materia de TDA fue en gran medida externa; los asociados que aportan recursos invirtieron 21,8 millones de USD por conducto de PCG, 3 millones de USD por conducto del UNJP y 2 millones de USD por conducto de OSRO, mientras que los propios Estados Miembros aportaron 4 millones de USD mediante acuerdos de FFU. La FAO aportó 5,4 millones de USD del PCT. A continuación figura el desglose regional.

Cuadro III-5: Proyectos de campo por región y tipo, 2006-2011

Región	PCG	OSRO	PCT	UNJP	FFU	Total
África	5	1	6	2	1	15
Asia y el Pacífico	2	1	3	1	0	7
Europa	0	0	8	0	0	8
En todo el mundo	2	0	1	0	0	3
América Latina y el Caribe	1	0	6	1	1	9
Total general	10	2	24	4	2	42

Fuente: FPMIS

76. El equipo de evaluación observa que, en muchos más proyectos de la FAO antes indicados, se realizan tareas en el ámbito de la TDA, aunque no siempre se reconocen como tales ni cabe deducirlo de los títulos. En un examen llevado a cabo por el equipo de evaluación en torno a todos los proyectos de la FAO aprobados desde 2006 que no guardaban relación con emergencias y tenían un presupuesto superior a 2 millones de USD se señalaba que en cerca del 19% de ellos figuraban elementos de TDA a título de actividades del proyecto o limitaciones que debían superarse. El personal de la FAO solo había mencionado un cuarto de este 19% como proyectos relacionados con la TDA. Esta cuestión se examina con mayor detenimiento en la Sección VI en el epígrafe “Elementos de TDA en proyectos que no se ocupan de la cuestión”.

Recursos humanos destinados a la labor de TDA

77. La mayoría de los puestos profesionales cuyos titulares se ocupan de esta materia corresponden al Equipo sobre tenencia de tierras (ETT). La plantilla del ETT financiada actualmente (agosto de 2011) con cargo al Programa Ordinario consta de un puesto de Oficial mayor (D-1) y cuatro puestos técnicos. Además, se han creado seis puestos de plazo fijo mediante fondos extrapresupuestarios: uno de Profesional asociado, tres de Oficial técnico encargado de proyectos normativos (dos en relación con las Directrices voluntarias y uno en relación con el proyecto de soluciones para una administración abierta de la tierra) y dos de Oficial técnico encargado de proyectos de inversión (financiados por el Programa de Cooperación FAO/Banco Mundial). También se han prestado varios servicios de consultoría. El número total de funcionarios de la NRC, la NRL, la ESW y el LEGN que se ocupan de la tenencia de la tierra, a tiempo completo o parcial, se ha mantenido relativamente estable e incluso ha aumentado últimamente en comparación con 2006. La principal modificación corresponde a la ubicación (en la Sede, principalmente) y la fuente de financiación (en su mayor parte, con cargo a recursos presupuestarios) de los nuevos puestos.

Cuadro III-6: Puestos de la FAO de categoría profesional cuyos titulares llevan a cabo labores de TDA (todas las fuentes de financiación)

Año	ETT		NRL		LEG		ESW		Región/subregión		Total	
	PO	Extra presupuestarios	PO	Extrapresupuestarios	PO*	Extrapresupuestarios	PO*	Extrapresupuestarios	PO	Extrapresupuestarios	PO	Extrapresupuestarios
2006	6	0	0	0	0,5	1	0,5	1	3	0	9	2
2007	6	0	0	0	0,5	1	0,5	1	1	0	7	2
2008	6	1	0	0	0,5	1	0,5	0	1	0	7	2
2009	6	2	0	0	0,5	1	0,5	0	1	0	7	3
2010	5	6	1	0	0,5	1	0,5	0	1	0	7	7

* Incluido el personal que se ocupa a tiempo parcial de cuestiones de TDA

Fuente: equipo de evaluación, con información aportada por el NR y el PIREs

78. Las oficinas regionales y subregionales²³ cuentan con diez puestos de Oficial de tierras y aguas, pero ninguno de sus titulares se encarga concretamente de asuntos de TDA²⁴. Por ello, la Sede en Roma se ocupa de la mayor parte de la labor en materia de TDA, con excepción de la REU, que dispone de un Oficial de tenencia de tierras propio, y la RLC, que ha contratado recientemente un especialista en tenencia de recursos naturales. Las unidades técnicas en materia de agua, actividad forestal, flora y fauna silvestres y agua tampoco disponen de puestos para TDA, aunque algunos especialistas regionales, como los de actividad forestal y flora y fauna silvestres de la RAP y la RAF, han examinado cuestiones relativas a la materia en sus respectivos programas de campo regionales. En el caso de la pesca, dos funcionarios técnicos aportan contribuciones en especie en este ámbito. En cuanto a la actividad forestal, hay en la Sede tres funcionarios técnicos que se ocupan de la TDA, aunque solo a tiempo parcial. Antes se contrató a tiempo completo mediante recursos extrapresupuestarios a un consultor encargado de asuntos relativos a la TDA. Actualmente está previsto crear en 2013 un puesto de especialista en tenencia de bosques encargado de supervisar el cumplimiento de las guías de aplicación de las Directrices voluntarias en el ámbito forestal. En el caso del agua, dos funcionarios técnicos aportan contribuciones ocasionales. Está previsto cubrir en 2011 un puesto vacante en materia de “agua e instituciones” gracias al cual la FAO fortalecerá su capacidad de atender las cuestiones relativas a los derechos de agua en el contexto de proyectos de riego.

Asociaciones y alianzas

79. Para cumplir su mandato la FAO colabora con diversos asociados, entre ellos otras organizaciones de las Naciones Unidas, asociados que aportan recursos, organizaciones intergubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, el mundo académico y centros de investigación (véanse los ejemplos que figuran en el Cuadro III-7). Gracias a estas asociaciones, la FAO elabora normas y estándares internacionales, establece bases de datos y recursos informativos, organiza y presta a proyectos de campo servicios técnicos, etc. Algunas de estas asociaciones, como las mantenidas con el Banco Mundial, ONU-Hábitat y el FIDA, están muy arraigadas y se consideran alianzas fundamentales para el logro de varios productos normativos, como las Directrices voluntarias. En las secciones correspondientes del presente

²³ Se trata de las cinco Oficinas Regionales y de las Oficinas Subregionales para América central, el Caribe, la Zona Oriental del Cercano Oriente, África austral y África oriental.

²⁴ En 2011 se creó y cubrió en la RLC un puesto de “Oficial de tenencia de la tierra y de los recursos naturales”. Sigue sin cubrirse en la Oficina Regional para el Cercano Oriente y África del Norte (RNE) un puesto de “Oficial de gestión y tenencia de tierras” creado en 2010.

informe se examinan determinadas actividades conjuntas. En el Anexo 3 figura un análisis de las percepciones que tienen las partes interesadas externas de las asociaciones de la FAO en el ámbito de la tenencia, los derechos y el acceso con respecto a los recursos naturales.

Cuadro III-7: Ejemplos de las principales asociaciones²⁵

Organizaciones de las Naciones Unidas	Asociados que aportan recursos	Organizaciones intergubernamentales	Organizaciones de la sociedad civil	Mundo académico y centros de investigación
ONU-Hábitat FIDA PNUD UNCTAD CEPA ONU-Agua ONU-REDD	Banco Mundial Unión Europea Alemania Suiza Finlandia Países Bajos Noruega Reino Unido	Comisión de la Unión Africana	Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra Información y red de acción para el derecho a alimentarse CIP Oxfam Federación Internacional de Topógrafos WWF, etc.	IIMAD IIIPA CIFOR IWMI

IV. Sector de las tierras: evaluación de los resultados 2006-2010

80. La presente sección del informe se refiere fundamentalmente a la evaluación del apoyo de la FAO a la TDA en el sector de las tierras, lo cual se subdivide, a efectos descriptivos, en labores normativas y operacionales. Como se explica en el Recuadro IV-1, esta distinción entre la labor normativa de la FAO y sus programas de cooperación técnica es en cierto modo insatisfactoria. Al hacer uso de esta categorización en el estudio, se procura examinar la relación entre lo que se hace en el ámbito normativo para producir bienes públicos mundiales que favorezcan la TDA y lo que se hace para garantizar que quienes necesitan estos bienes tienen acceso a ellos.

Recuadro IV-1: actividades normativas y operacionales de la FAO

Interdependencia entre actividades normativas y operacionales: Es en gran medida artificioso examinar la función normativa de la FAO independientemente de sus actividades operacionales. Los dos conjuntos de actividades no sólo son interdependientes sino que también se refuerzan mutuamente: la calidad de las actividades de la FAO sobre el terreno queda garantizada por la constante aportación de recursos normativos de la Organización. Del mismo modo, la labor normativa se ve constantemente reforzada por la experiencia adquirida sobre el terreno. De hecho, es esa combinación de actividades normativas y operacionales, así como la capacidad de atravesar la consiguiente línea divisoria en muchos de sus programas, lo que da a la FAO sus ventajas comparativas y explica el excepcional “valor añadido” que está en condiciones de ofrecer a sus Estados Miembros.

Finalidad de los productos normativos: Destinados a ser utilizados como guías o referencias científicas o técnicas para aplicaciones mundiales/universales; a ser utilizados por la FAO, los Estados Miembros y la comunidad internacional para establecer normas y métodos comunes; y a contribuir a la preparación de reglas, criterios, enfoques y metodologías normativas o a actividades análogas del Programa Ordinario.

Fuente:

<http://www.fao.org/docrep/W8462S/w8462s07.htm#interdependencia%20de%20las%20actividades%20normativas%20y%20operacionales>.

²⁵ En el Anexo 5, Metasíntesis de anteriores evaluaciones, puede consultarse una lista de asociados más extensa (párrafos 57 a 61).

81. Para describir y evaluar las actividades normativas de la FAO en el quinquenio comprendido entre 2006 y 2010 pueden adoptarse tres enfoques:
- un análisis cronológico de los logros registrados en cada bienio (2006-07, 2008-09, 2010-11) frente a los productos bienales propuestos en el Programa de trabajo y presupuesto;
 - un examen de las esferas temáticas de las que se ha ocupado el ETT (mejora de la gobernanza de la tenencia, mejora del acceso a la tierra mediante redistribuciones, mejora del acceso a la tierra mediante arrendamiento) según lo establecido, por ejemplo por el ETT (FAO 2010a), y lo que se indica en sus 11 contribuciones a la mejora en el acceso a la tierra formuladas desde 1994;
 - la consignación de los productos de las actividades normativas y operacionales en los cinco años que se examinan.
82. Se ha adoptado el tercer enfoque, consistente en describir los productos, procurando a la vez valorar su contribución al programa general del ETT y al logro de las metas mundiales básicas de la FAO y sus Miembros. En el marco de este enfoque se reconoce que los distintos productos normativos son sencillamente componentes de un programa más amplio que, a su vez, debe evaluarse en su conjunto. Además, al evaluar el período de cinco años en cuestión se deberá proceder con cautela para no pronunciarse sobre los resultados de los proyectos en curso, como la labor relativa a las Directrices voluntarias o la respuesta de la Organización a las adquisiciones de terrenos a gran escala, nada de lo cual se ha llevado aún a la práctica. Estas actividades en curso se examinan en la Sección V del presente informe en el epígrafe “Principales temas transversales y esferas programáticas”.

La labor normativa del Equipo sobre tenencia de tierras

83. En esta Sección se indican las publicaciones, conferencias y talleres del ETT. También figuran proyectos técnicos como Soluciones para una administración abierta de la tierra (SOLA). En el Anexo 7 figura la lista completa de productos normativos.

Publicaciones

84. En su mayor parte, las publicaciones de la FAO en materia de tenencia de la tierra se ajustan a la descripción de producto normativo indicada en el Recuadro IV-1. Forma parte de esta categoría normativa la labor de investigación llevada a cabo con el objeto de elaborar normas.
85. De las diversas series de publicaciones que se pueden consultar en el sitio web de la FAO dedicado a la tenencia de la tierra, la más antigua es el “Boletín sobre reforma agraria, colonización y cooperativas”, que viene apareciendo cada seis meses desde hace casi 50 años, 20 de los cuales se pueden consultar en la sección “Recursos de información” sobre la tenencia de la tierra. Durante el período de la evaluación, 2006-2010, se publicaron seis números, cada uno de ellos dedicado a distintos aspectos de la tenencia de la tierra, siendo muy escasa la presencia de la “colonización” o las “cooperativas”. Este boletín, cuyo título era un anacronismo, presentaba un formato anticuado, por lo que en 2010 se sustituyó por el “Boletín sobre tenencia de tierras”, que está dirigido a lectores de los sectores público y privado. Al anunciar el nuevo boletín, el ETT tenía la esperanza de que en él se publicaran artículos de calidad de orientación práctica y contribuciones académicas sobre la materia y de que de ese modo el Grupo pudiera trabar contacto con profesionales de todo el mundo encargados de cuestiones de TDA²⁶.

²⁶ En el momento en que se redacta el presente informe solo se han publicado dos números, por lo que toda evaluación sería prematura.

86. El conjunto de publicaciones denominado “Estudios sobre tenencia de la tierra” se describe como “presentaciones concretas del tema, a menudo complicado y polémico, de la tenencia de la tierra, en particular de su relación con la seguridad alimentaria, la mitigación de la pobreza y el desarrollo rural”. La serie va dirigida a especialistas en tenencia y administración de la tierra. En total, desde 1995 se han publicado diez “números”. Dos de ellos aparecieron en el período abarcado por la evaluación: el número 10, “Adquisición de tierras por expropiación y compensación”, guía debidamente planteada y redactada por un grupo de expertos distinguidos formado por tres abogados de reputación internacional con experiencia práctica en redacción de legislación relativa a la tierra, y el número 9, “Buen gobierno en tenencia y administración de la tierra”, en el que figuran varias verdades inapelables sobre abusos cometidos por organismos públicos de administración de la tierra. Tiene visos de resultar útil para la capacitación en el servicio de los administradores de tierras.
87. Las ONG son el grupo al que van dirigidas las “Notas sobre tenencia de la tierra”, serie que se empezó a publicar en enero de 2004 con “Arrendamiento de tierras agrícolas” y volvió a aparecer en enero de 2006 con “Mejorar la igualdad de género en el acceso a la tierra”. Los dos números pueden consultarse en inglés, francés, español y árabe y han aparecido en varias ediciones. Están bien escritos y planteados y se inspiran en números equivalentes de la serie de referencia “Estudios sobre tenencia de la tierra”, pero hasta la fecha solo se han publicado dos números, lo cual lleva a preguntarse por qué han aparecido tan pocos cuando los costos marginales de la producción de estos resúmenes deben ser relativamente bajos. De hecho, sería de agradecer que otros Estudios sobre tenencia de la tierra como el número 10, “Adquisición de tierras por expropiación y compensación”, se abreviaran para su publicación en la serie “Notas sobre tenencia de la tierra”.
88. En la “Serie de políticas relativas a la tenencia de la tierra” figura información sobre aspectos de la tenencia de la tierra destinada a los responsables de las políticas y sus asesores, así como recomendaciones sobre política en relación con el tema en cuestión. Hasta la fecha se ha publicado dos veces, el número 1, “Adhesión a la Unión Europea y datos de tenencia de la tierra en Europa central y oriental”, en 2006, y el número 2, “Oportunidades para incorporar la concentración parcelaria en los programas de desarrollo rural de la Unión Europea”, uno y otro ejemplos positivos de fortalecimiento de la labor normativa de la FAO mediante la experiencia adquirida sobre el terreno, si bien su alcance se limita a los países que se están adhiriendo a la Unión Europea.
89. En los “Manuales sobre tenencia de la tierra” figura “información detallada y material técnico sobre la tenencia de la tierra para realizar actividades de campo y de capacitación”. El número 1, “Manual de operaciones para los proyectos piloto de concentración parcelaria en Europa central y oriental”, ofrece información práctica relativa a la definición de los proyectos piloto de concentración parcelaria en Europa central y oriental y complementa otras publicaciones sobre el tema preparadas por el ETT. La preparación del segundo manual, el número 2, “Manejo alternativo de conflictos de tenencia de la tierra”, estuvo íntimamente ligada al Programa de Apoyo a los Modos de Vida Sostenibles, contó con la colaboración de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra y se basó en la experiencia de África, Asia y América Latina. El tercer manual, “La tenencia de la tierra en la gestión de riesgos en desastres naturales: evaluación y posibles respuestas”, publicado en 2011, es resultado de la colaboración entre la FAO, ONU-Hábitat y el Grupo de Trabajo temático sobre primeras actividades de recuperación del Comité Permanente entre Organismos. Va dirigido a la capacitación del personal que participa en las respuestas a emergencias resultantes de desastres naturales cuya frecuencia e intensidad aumentan como consecuencia del cambio climático. Está concebido como guía de formación para grupos o como “instrumento de autocapacitación fácil de utilizar”. El manual tiene por objeto llegar a un entendimiento común sobre la manera en que los desastres pueden

trastornar los sistemas de tenencia de la tierra y sobre la importancia de comprender los nexos entre las cuestiones relativas a la tenencia de la tierra y la gobernanza eficaz de la tierra. Consta de cinco módulos bien definidos y constituye, sin duda, una obra de calidad excepcional.

90. El ETT ha supervisado desde 2008 la preparación de 20 “documentos de trabajo sobre tenencia de la tierra”. Los dos primeros se prepararon en colaboración con el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIMAD) para la Conferencia de Alto Nivel sobre la Seguridad Alimentaria Mundial: los Desafíos del Cambio Climático y la Bioenergía. En ellos se estudiaban las consecuencias que tiene la expansión de la producción de biocombustible y el cambio climático en la tenencia de la tierra y la política agraria. Los documentos de trabajo 3 a 18 son notas de orientación elaboradas en el marco de la preparación de las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia. Se centran en cuestiones relativas a la gobernanza de la tierra y los recursos naturales en determinadas regiones o en aspectos generales, como los derechos de tierras de la mujer, los derechos comunales en África o los derechos de propiedad común en Asia. Otro documento de trabajo, preparados por OSC, está dedicado a la perspectiva de la sociedad civil en materia de buena gestión pública en la tenencia de la tierra y los recursos naturales. Otros documentos facilitan orientación sobre las dimensiones institucionales y jurídicas de las Directrices voluntarias en el plano internacional. Todos los documentos se basan en análisis de numerosas publicaciones internacionales. Los autores son académicos, consultores internacionales de la FAO y personal del ETT, así como de otros departamentos y de operaciones de campo. De ese modo, se incorpora en el proceso normativo información procedente de labores operacionales. El documento de trabajo número 11, “Hacia una mejor gobernanza de la tierra”, se preparó en colaboración con ONU-Hábitat. La mayoría de los documentos se publica solo en inglés, unos cuantos solo en francés y otros en español y en inglés. Van dirigidos a los encargados de redactar las Directrices voluntarias, los delegados que asisten a talleres de carácter consultivo y los participantes en consultas por medios electrónicos.
91. En el sitio web de la FAO dedicado a la tenencia de la tierra hay una página titulada “Documentos misceláneos sobre tenencia de la tierra”. Ocho de ellos se han publicado en los cinco últimos años en el marco de la colaboración con otros organismos. Los dos más recientes, el último de los cuales es un resumen del número anterior, están dedicados a la gestión de las emergencias relativas a la tenencia de la tierra resultantes de desastres naturales acaecidos en Mozambique, el Ecuador, Honduras, Indonesia, Filipinas y Bangladesh y son publicaciones conjuntas de la FAO, ONU-Hábitat y el Grupo de Trabajo temático sobre primeras actividades de recuperación del Comité Permanente entre Organismos. Las consecuencias a más largo plazo de las emergencias en las tierras y la propiedad se tratan en el “Manual sobre los principios para la restitución de las viviendas y las propiedades a los refugiados y los desplazados: aplicación de los Principios Pinheiro”, preparado por la FAO, el Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos del Consejo Noruego para Refugiados, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ONU-Hábitat y el ACNUR. El importante “Manual sobre el género en la agricultura”, proyecto conjunto del Banco Mundial, la FAO (ESW) y el FIDA, sumado a dos conocidos estudios del IIMAD publicados junto con el FIDA en relación con la cuestión de la adquisición de terrenos a gran escala, también forma parte de la colección denominada de “documentos misceláneos”. Habida cuenta de la importancia de estas publicaciones, tal vez sería más apropiado que la colección pasara a denominarse “Obras en colaboración importantes”.

92. Se llevó a cabo un **análisis de las citas** en relación con una selección de publicaciones del ETT aparecidas entre 2006 y 2010²⁷ (véase el Anexo 8, Análisis de la citas y visitas recibidas por el sitio web). La publicación más citada de las preparadas por la FAO durante el período fue “¿Acaparamiento de tierras u oportunidad de desarrollo? Inversión agrícola y acuerdos internacionales sobre la tierra en África”, aparecida en 2009 en el marco de una asociación entre el IIMAD y el FIDA²⁸. La segunda publicación más citada fue FAO Estudios sobre tenencia de la tierra número 9 (2007), “Buen gobierno en tenencia y administración de la tierra²⁹”. De los resultados del análisis de las citas se desprende que las publicaciones para las que la FAO se asoció con otra organización, como el IIMAD, el FIDA o el Banco Mundial, fueron, por lo general, las más citadas. Lamentablemente, el análisis de las citas no refleja debidamente algunos de los destinatarios más importantes de las publicaciones de la FAO en materia de tenencia de la tierra, a saber, los gobiernos y las OSC. No había manera sencilla de buscar material no publicado de gobiernos u OSC en el que podrían haberse citado publicaciones de la FAO dedicadas a la tenencia de la tierra.
93. **Evaluación de las publicaciones y el sitio web del ETT:** El equipo de evaluación considera impresionantes el alcance, la temática y la presentación de las numerosas publicaciones preparadas y aparecidas en el portal dedicado a la tenencia de la tierra, lo cual da prueba de que el Equipo ha tenido acceso a muy diversos expertos técnicos. No cabe duda de la pertinencia y la utilidad de gran parte del material, que merece mayor reconocimiento del que goza actualmente entre profesionales y académicos. Cabe preguntarse por la medida en que los destinatarios de los documentos del ETT tienen acceso suficiente a sus obras normativas, habida cuenta de que la mayoría de los documentos solo están disponibles en inglés y de que los medios impresos siguen predominando en gran parte de los países en desarrollo. Como demuestra un examen reciente de la labor de la FAO en Mozambique (FAO 2011e), hasta en las capitales son frecuentes las limitaciones en el acceso a Internet y la falta crónica de acceso a impresoras electrónicas y cartuchos de recambio. Cada vez se emplea más el inglés, pero, con diferencia, sigue prefiriéndose el portugués. Aunque la notificación a la Sede de las observaciones suscitadas por la labor de la FAO en Mozambique es excelente, cabe hacer algo más para que la información fluya en el otro sentido.
94. El ETT informa de que, cuando tiene oportunidad, distribuye cientos de ejemplares impresos de determinadas publicaciones en talleres como los que se celebran en la REU y en el marco de las numerosas consultas relativas a las Directrices voluntarias. Varios informantes que tomaron parte en el taller sobre administración de la tierra celebrado en Budapest en junio de 2011 indicaron espontáneamente al equipo de evaluación la utilidad de las publicaciones de la FAO repartidas en los talleres, algunas de ellas preparadas ex profeso para esas reuniones. Con la distribución de CD-ROM se pueden superar muchas limitaciones en la transmisión de los documentos, pero no está claro que esta opción se haya explotado lo suficiente. En el sitio web dedicado a la tenencia de la tierra sólo se anuncian cinco CD-ROM, en su mayor parte dedicados a temas especializados como la delimitación participativa de los límites comunitarios o la gestión de conflictos. Puede que la excepción sea el CD-ROM “Tesauro multilingüe sobre tenencia de la tierra”, preparado en chino, español, francés e inglés para dar cuenta de las diferencias socioculturales en materia de tenencia de la tierra en función de los contextos lingüísticos.

²⁷ Las aparecidas en 2011 se consideraron demasiado recientes para incorporarlas en los resultados de la búsqueda.

²⁸ Autores: Lorenzo Cotula, Sonja Vermeulen, Rebeca Leonard y James Keeley.

²⁹ Autores: Richard Grover, Mika-Petteri Törhönen, David Palmer y Paul Munro-Faure.

95. Se mire como se mire, las publicaciones y las páginas web de la FAO dedicadas a la tenencia de la tierra son un recurso de gran valor que puede facilitar información útil y pormenorizada a administradores de tierras, activistas de la sociedad civil, investigadores y académicos, pero el equipo de evaluación considera insuficiente la cantidad de información actualmente ofrecida en la página en relación con las operaciones de campo. Si no se puede suministrar esa información, debe eliminarse la página y remitir al usuario a enlaces regionales, subregionales o nacionales. Al margen de esta cuestión, el alcance y la variedad temática de la cobertura del sitio web dedicado a la tenencia de la tierra no tienen paragón, y su reconocimiento irá forzosamente en aumento. Como señalaron varios entrevistados que, por lo demás, conocen a fondo las cuestiones de TDA, muy rara vez, por no decir nunca, hacían uso del portal de la FAO dedicado a la tenencia de la tierra. El equipo de evaluación considera que debe hallarse la manera de darle mayor publicidad, junto con la base de datos sobre género y derecho a la tierra y las publicaciones relativas a la tenencia del LEGN de la FAO. Asimismo, debe procurarse que el acceso a los sitios web relacionados con la TDA resulte más sencillo, pues es indudable que puede simplificarse la actual estructura, que en gran medida obedece a las divisiones estructurales de la FAO y no ofrece enlaces mutuos con material conexo de cada una. Las publicaciones solo son útiles si alguien las usa, pero no podemos saber cuántas personas exactamente hacen uso de ellas.

Conferencias y talleres

96. En el marco de su programa normativo en materia de TDA, la FAO ha organizado durante el período de evaluación (2006-2010) una conferencia importante y varios talleres. Se pretende que estos actos sirvan de foros para comunicar ideas y experiencias. Ofrecen una valiosa plataforma para el intercambio de conocimientos entre las distintas partes interesadas y entre las partes interesadas y la FAO y sus asociados. A continuación se exponen de forma más detenida tres de los principales talleres y conferencias celebrados por la FAO durante el período de evaluación³⁰.
97. **Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR):** Porto Alegre (Brasil), marzo de 2006. La FAO organizó en marzo de 2006 la CIRADR en colaboración con el Gobierno del Brasil. También participaron en los costos el FIDA y organizaciones donantes de carácter religioso de Alemania y los Países Bajos.

Recuadro IV-2: Principales objetivos de la CIRADR³¹

- Promover la comprensión, el aprendizaje y el diálogo constructivo para afrontar las cuestiones de la reforma agraria, el desarrollo rural sostenible y la reducción de la pobreza rural;
- Forjar asociaciones entre los gobiernos, las organizaciones de productores, las cooperativas, las instituciones internacionales, los donantes y las organizaciones de la sociedad civil con el objeto de garantizar a la población pobre un acceso más equitativo a la tierra, el agua, los recursos naturales, los insumos agrícolas, los mercados y los servicios rurales de apoyo y fortalecer la contribución de esta población a la formulación de políticas y la gestión de su propio desarrollo.

98. Para fomentar una participación más amplia, la totalidad de la conferencia estuvo abierta a todas las partes interesadas que desearan tomar parte en ella, en particular los gobiernos, las OSC, la comunidad científica, las organizaciones de agricultores y las organizaciones

³⁰ Aunque las consultas regionales celebradas en el marco del proceso relativo a las Directrices voluntarias también formaron parte destacada de la labor normativa de la FAO durante el período, se tratan por separado en la correspondiente sección.

³¹ <http://www.fao.org/Participation/icarrd-lessons.html>.

internacionales. La CIRADR resultó ser un acto de enormes proporciones al que asistieron 92 de los 180 Estados Miembros de la FAO y 1.400 personas.

99. Desde el principio, la máxima preocupación de la FAO residía en que la CIRADR estableciera el importante vínculo entre la seguridad de tenencia de la tierra y la seguridad alimentaria. En noviembre de 2004 el Consejo de la FAO aprobó, en su 127.º período de sesiones, las Directrices Voluntarias sobre el derecho a la alimentación³², a lo cual contribuyó el ETT redactando textos sobre tenencia de la tierra y las directrices en materia de acceso a los recursos y bienes. En 2005 el ETT empezó a ocuparse del tema de la gobernanza de la tenencia de la tierra y examinó la manera de incorporar las Directrices Voluntarias sobre el derecho a la alimentación en la reforma de la tenencia. Miembros del entonces denominado Servicio de Tenencia de la Tierra, ubicado en Roma, ocuparon un lugar destacado en los preparativos de la conferencia en 2006, en particular facilitando la celebración de conferencias electrónicas para que las partes interesadas se pusieran de acuerdo con respecto al programa, tarea que no resultó sencilla.
100. En opinión de muchos activistas de la sociedad civil dedicados a la causa de los derechos de tierras, la “reforma agraria” fue un modelo conceptual surgido en la Guerra Fría para hacer frente a la “reforma de la tenencia de la tierra” comunista. Según las instrucciones formuladas por la “Alianza para el Progreso”, para plasmar la “reforma agraria” los gobiernos debían ir más allá de la redistribución de tierras e impulsar otras medidas de desarrollo rural como la mejora del crédito agrícola, las cooperativas con fines de suministro y comercialización de insumos agrícolas y los servicios de divulgación para facilitar el uso productivo de las tierras redistribuidas. Aunque el planteamiento era conceptualmente sólido, los activistas dedicados a la causa de los derechos de tierras lo entendieron como distracción que desalentaba todo tipo de acción de los gobiernos hasta el momento en que se pudieran emprender todas las acciones. Además, cuando se celebró la CIRADR el movimiento internacional que propugnaba los derechos de tierras se enfrentaba a las instituciones financieras internacionales en torno a la cuestión de la redistribución de tierras basada en los mercados. A causa del amplio interés suscitado por este debate, los organizadores de la CIRADR acabaron acordando celebrar en sesión plenaria lo que se había programado como taller optativo sobre la reforma agraria y los mercados³³.
101. En el curso de las entrevistas realizadas por el equipo de evaluación, varias partes interesadas mencionaron la CIRADR como punto de referencia fundamental para las deliberaciones sobre la tenencia de la tierra. No obstante, se tenía la impresión de que, aunque durante la CIRADR se había emitido un mensaje político contundente, no pudo aprovecharse el impulso generado. Una brecha separaba las altas expectativas de reforma agraria depositadas en la etapa posterior a la CIRADR y lo que la FAO y sus asociados tenían capacidad de plasmar.
102. No obstante, se atribuye a la CIRADR el mérito de haber sido el foro en el que el concepto de directrices voluntarias para la gobernanza responsable de la tenencia se ganó la aceptación y la legitimidad internacionales. En el párrafo 29 del informe final de la Conferencia se menciona “la posibilidad de considerar el desarrollo de directrices voluntarias sobre reforma agraria y desarrollo rural³⁴” con arreglo a las pautas de las Directrices voluntarias de la FAO en apoyo de

³² <http://www.fao.org/docrep/meeting/009/y9825s/y9825s00.htm>.

³³ Como el Profesor Michael Lipton ha señalado en su reciente libro dedicado a la reforma agraria (2009, página 67), citando a Herrera et al 1997, el ETT de la FAO tomó parte en el debate. <ftp://ftp.fao.org/sd/sda/sdaa/LR97/ART5.pdf>.

³⁴ Párrafo 29 del informe final de la CIRADR, http://www.icarrd.org/es/icarrd_docs_decl.html.

la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.

103. En colaboración con la CIRADR, en marzo de 2006 la Unión Africana, la Comisión Económica para África (CEPA) y el Banco Africano de Desarrollo pusieron en marcha una iniciativa orientada a la elaboración de un “marco y directrices de políticas y reforma de las tierras para África³⁵”, proceso que contó con asistencia técnica del ETT de la FAO³⁶. En el período 2006-08 el Equipo tomó parte activa en los preparativos previos a la elaboración de las Directrices voluntarias de la FAO sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques, pero el comienzo oficial del proceso se retrasó hasta 2009, cuando se dispuso de fondos para sufragar las necesidades extrapresupuestarias correspondientes a las consultas.
104. **Evaluación de la CIRADR:** Para valorar con rigor los resultados de la CIRADR con arreglo a los criterios uniformes de evaluación de la OCDE habría que determinar sus efectos en relación con sus objetivos declarados (véase el Recuadro IV-): positivos y negativos, primarios y secundarios, previstos o imprevistos, pero el equipo de evaluación carece de esa capacidad en el ámbito de la presente evaluación. Está claro que el acto ofreció una oportunidad de entender y aprender, algo que pervivirá mientras siga operativo el sitio web de la CIRADR, cuya utilidad es incuestionable. En cuanto a la forja de asociaciones entre las distintas partes interesadas, habría que realizar más investigaciones para llegar a una respuesta concluyente, pero la mayoría de los informantes principales entrevistados por el equipo de evaluación tenía la impresión de que había sido inferior a lo que se esperaba en un principio³⁷.
105. En cuanto a la eficiencia y la eficacia, hay quienes consideran que la CIRADR fue la última de las grandes conferencias de la FAO sobre reforma agraria y desarrollo rural, caracterizadas por la tendencia a fomentar la grandilocuencia política y a generar mucho ruido para pocas nueces. Es probable que existan maneras más eficientes y eficaces de forjar un consenso internacional sobre la importancia de los vínculos entre la seguridad de tenencia de la tierra y la seguridad alimentaria sin recurrir a la celebración de conferencias de magnas proporciones cargadas de polémica en el plano político y posibilidades de discordia³⁸.
106. **Mejora de la seguridad de la tenencia de la tierra para la población rural pobre, Nakuru** (Kenya), octubre de 2006. En contaste con la CIRADR, la FAO organizó ese mismo año un taller regional dirigido a participantes del África subsahariana en el marco del programa de actividades para el “Empoderamiento Jurídico de los Pobres”, financiado por el Gobierno de

³⁵ Iniciativas regionales de seguimiento de la CIRADR, <http://www.icarrd.org/sito.html#>.

³⁶ Con el proyecto TCP/INS/3115, “Apoyo al seguimiento de la CIRADR y a la Iniciativa africana sobre políticas agrarias, incluido el diálogo con partes interesadas regionales” (2008-09) se pretendía contribuir a la seguridad de los derechos de tierras, al aumento de la productividad, a los medios de vida seguros y al crecimiento económico y el desarrollo sostenible amplios en África (véase el Apéndice 6), mientras que el PCT de la RLC “Apoyo al seguimiento a la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural: Nuevos desafíos y opciones para revitalizar las comunidades rurales en Sudamérica” (2009-2011) tiene por objeto fortalecer la capacidad de las organizaciones populares y los movimientos sociales de América del Sur para participar en la planificación de nuevas políticas en materia de reforma agraria y desarrollo rural.

³⁷ Puede obtenerse información más pormenorizada sobre las “lecciones aprendidas” en <http://www.fao.org/Participation/icarrd-lessons.html>.

³⁸ En su libro *The Unpromised Land*, Demetrios Christodoulou (1990), antiguo funcionario de la FAO (1960-1980) y asesor sobre políticas de reforma agraria, evalúa los resultados de la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CMRADR) de la FAO, celebrada en Roma en 1979, con arreglo a tres criterios: el enriquecimiento y ampliación del entendimiento; el fortalecimiento de la voluntad y la capacidad para emprender una acción eficaz; y las perspectivas de que la población rural participe en el proceso y se beneficie de él. Su análisis plantea cuestiones profundas en cada uno de estos frentes.

Noruega. Con el taller se pretendía aportar contribuciones técnicas al Grupo de Trabajo sobre Derechos de Propiedad de la Comisión para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres (CEJP) congregando a representantes gubernamentales, profesionales que trabajaban sobre el terreno, académicos, ONG y organizaciones internacionales. Al taller, que duró tres días, asistieron unos 60 participantes.

107. La FAO encargó a una distinguida autoridad jurídica³⁹ en la esfera del derecho inmobiliario en el África subsahariana la redacción de un documento marco a fin de:

“fomentar un diálogo amplio, equilibrado y objetivo sobre los problemas rurales concretos que surgen en el África subsahariana cuando se trata de fortalecer los derechos de propiedad con el objeto de preparar el terreno para un examen original del material empírico disponible y allanar el camino para preparar los mensajes de la CEJP, junto con nuevas directrices sobre cuestiones que han de abordarse, preguntas que deben hacerse y responderse y publicaciones que deben examinarse...” (pág. viii)⁴⁰.

108. El documento marco⁴¹, que invitaba a la reflexión, se presentó y examinó en el taller junto a ocho estudios de casos de países (Ghana, Malí, Kenya, Tanzania, Uganda, Rwanda, Namibia y Mozambique) preparados por autoridades en la materia. Estos documentos, así como un documento de síntesis preparado por el autor del documento marco, pueden consultarse en el sitio web de la FAO dedicado a la tenencia de la tierra⁴². En el taller se destacaron cuatro cuestiones fundamentales: la dimensión local como base de la ordenación de la tierra; la función de la tenencia consuetudinaria; el acceso a la información, la justicia y la capacitación; y la equidad de género⁴³.

109. **Evaluación del taller de Nakuru:** Las impresiones de los entrevistados con respecto al taller son positivas. Agradecieron las oportunidades que tuvieron de dar a conocer su experiencia y sus conocimientos. Como prueba del cumplimiento satisfactorio del objetivo del taller, consistente en aportar contribuciones a la CEJP, cabe mencionar la atención prestada a las cuatro cuestiones destacadas por el taller en el informe de la CEJP, “Making the Law Work for Everyone”, volúmenes I y II (2008)⁴⁴, en cuya preparación también intervino el Jefe del ETT.

110. **Talleres regionales celebrados en Europa:** Desde 2002, la FAO viene organizando prácticamente todos los años talleres regionales para que los especialistas europeos en administración de la tierra den a conocer su experiencia y sus conocimientos. La primera serie de talleres se financió con cargo a un fondo fiduciario establecido con la República Checa. Desde 2007 los talleres se organizan en colaboración con FARLAND⁴⁵ y con apoyo financiero de los Países Bajos. Los talleres se han centrado fundamentalmente en cuestiones pertinentes en el contexto de Europa Central y Oriental, como la concentración parcelaria, la especulación inmobiliaria y la administración de la tierra en general.

³⁹ El Profesor Patrick McAuslan.

⁴⁰ <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/k0781e/k0781e00.pdf>.

⁴¹ <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/k0781e/k0781e00.pdf>.

⁴² <http://www.fao.org/nr/tenure/infores/lttapers/es/>.

⁴³ <http://www.fao.org/docrep/010/k1797e/k1797e00.htm>.

⁴⁴ <http://www.undp.org/legalempowerment/reports/concept2action.html>.

⁴⁵ FARLAND es una red de profesionales europeos del fomento de tierras gestionada por el Servicio de aprovechamiento de la tierra y el agua del Gobierno de los Países Bajos. Recientemente, FARLAND y la red de la FAO para el fomento de tierras en Europa se han integrado en “LandNet”.

111. El taller más reciente se celebró en Budapest en junio de 2011⁴⁶. En atención a las observaciones formuladas por personas que asistieron a talleres anteriores, este acto se centró en las técnicas de estimación del valor de la tierra y en el abandono de tierras. Los miembros del equipo de evaluación asistieron al taller para conocer la opinión de los participantes sobre la utilidad general en la región de la labor de la FAO en materia de TDA, así como de la propia serie de talleres regionales⁴⁷.
112. **Evaluación:** En general, los participantes en los talleres regionales los valoraron muy favorablemente. Consideraron que los encuentros ofrecían una valiosa oportunidad para el intercambio de ideas entre los participantes, la FAO y expertos invitados en cuestiones relativas a la tenencia de la tierra en la región. Los participantes han podido aplicar a sus propias actividades nacionales los conocimientos adquiridos en los talleres, a veces con apoyo financiero de PCT de la FAO (por ejemplo, en Serbia, Macedonia y Albania; véase el Cuadro IV-2). También valoraron el hecho de que en los talleres se distribuyeran ejemplares impresos de publicaciones de la FAO. Los talleres tienen por objeto aportar un volumen equilibrado de contribuciones de partes interesadas de Europa occidental y oriental; aunque se agradece este objetivo, algunos participantes de Europa oriental expresaron su deseo de que se presentaran más ejemplos de países que se encontraran en una fase de desarrollo semejante.

Soluciones para una administración abierta de la tierra (SOLA)

113. La seguridad de la tenencia de las poblaciones rurales y urbanas depende de la capacidad de los organismos encargados de la gestión del territorio de llevar registros ordenados, accesibles y transparentes sobre las tierras. En muchos países, los registros en papel, que normalmente apenas cubren una proporción reducida del país, se encuentran desordenados a causa de las malas condiciones de almacenamiento, su repetida manipulación, extravíos o sustracciones no autorizadas. Los retrasos en la tramitación dan lugar a acumulaciones de miles de expedientes que no pueden entrar jurídicamente en vigor hasta que se registren. Ante estas dificultades, las transacciones de derechos formales tienen lugar de forma informal, muy a menudo gracias a intermediarios (agentes o “amañadores”) que ofrecen a los solicitantes sus servicios para “saltarse la cola”. Sus comisiones encarecen considerablemente el costo de las transacciones; por este motivo y otros conexos es habitual que se deje de recurrir a los responsables oficiales.
114. En los últimos años se ha considerado que la solución consistía en informatizar los registros de propiedad de tierras mediante uno o varios programas patentados, pero en muchos casos el proceso ha resultado más difícil de lo previsto. La digitalización de los papeles de registro de la propiedad de tierras plantea problemas. Aparte de las inexactitudes de los datos de los estudios originales, puede que las categorías locales de tenencia no encajen bien con las del programa importado, cuya licencia tal vez no permita adaptaciones. Es invariable la escasez crónica de personal capacitado en tecnología de la información que pueda incorporar los datos y corregir las inexactitudes. La solución no reside en la importación de asistencia técnica mientras el personal local no esté debidamente capacitado para hacerse cargo del sistema, lo cual tal vez no sea posible en el marco de los contratos con plazos precisos concertados con los proveedores de servicios. Los problemas pueden agravarse cuando distintos donantes que financian proyectos sobre tierras en un país introducen diversos sistemas informáticos. En los casos de urbanización rápida, el registro también resulta problemático cuando incumbe a autoridades distintas según se trate de tierras urbanas o rurales.

⁴⁶ Puede consultarse una lista de los talleres en <http://www.fao.org/europe/activities/land-tenure/landconsee/en/>.

⁴⁷ Se reunió información sobre las opiniones relativas a la pertinencia y la utilidad del taller mediante la distribución de un breve cuestionario y entrevistas personales a 11 participantes

115. Por si no bastara con estas dificultades, no es fácil adaptar el catastro convencional para registrar la mayoría de las transacciones informales y consuetudinarias. Es necesario contar con programas más flexibles y menos costosos para registrar y mantener información relativa a los derechos de tierras dimanantes del derecho común o consuetudinario. Lo ideal es que el sistema informático sirva para registrar los derechos formales, informales y consuetudinarios en un sistema de “administración abierta de la tierra”.
116. Tras un largo período de gestación, el proyecto SOLA de la FAO, financiado por Finlandia, se puso en marcha en junio de 2010 con una duración prevista de tres años. Mediante la elaboración de software de código abierto, tiene por objeto que el catastro y los sistemas de registro informatizados resulten más asequibles y sostenibles. Tres Estados Miembros (Ghana, Nepal y Samoa) toman parte en actividades modestas de uso experimental del software. En estos países hay una gran proporción de tierra cuya tenencia se rige por el derecho consuetudinario, pero cada uno de ellos presenta un carácter distinto. Cabe esperar que el proyecto promueva sistemas informáticos asequibles que permitan mejorar la transparencia y la equidad del catastro. A diferencia de lo que ocurre con el software patentado, los programadores tendrán acceso a software que podrá modificarse y adaptarse. Está previsto que, en comparación con el software patentado, las soluciones mediante código abierto resulten más flexibles y adaptables a las prácticas locales de catastro y registro y a los idiomas utilizados en ese contexto. Se espera que, con el tiempo, se vaya conformando una comunidad de prácticas que haga uso de SOLA y que los costos sean menores, pero también cabe esperar que se reconozca SOLA como mejor práctica internacional.
117. El ensayo de SOLA en tres situaciones distintas que abarcan diversas categorías de tenencia resulta prometedor, sobre todo en cuanto al modo en que se pretende vincular interactivamente con el proyecto la labor normativa de la FAO y la cooperación técnica. No obstante, se espera que la aplicación resulte especialmente compleja. Desde hace ya varios años la Red mundial de instrumentos relacionados con la tierra de ONU-Hábitat colabora con el Instituto Internacional de Ciencias de la Geoinformación y Observación de la Tierra y con la Federación Internacional de Topógrafos en el Modelo de fincas en régimen de tenencia social, descrito como “sistema de registro de los derechos de tierras favorable a la población pobre que integra sistemas topográficos formales, informales y consuetudinarios, así como componentes administrativos y espaciales⁴⁸”. Entre 2006 y 2009 el ETT participó en varias ocasiones con asociados internacionales en deliberaciones sobre el Modelo, pero finalmente optó por elaborar un sistema propio (SOLA) que, como el Modelo de fincas en régimen de tenencia social, se basa en el modelo de fincas sujetas a administración de la tierra, si bien “ha pasado por unas cuantas iteraciones de perfeccionamiento más, con lo cual es probable que, en el momento actual, dé cuenta de los derechos informales mejor que el Modelo de fincas en régimen de tenencia social y, con toda seguridad, se ocupa de forma más integrada de los derechos de tierras formales y de su registro por los organismos encargados del registro y catastro de la tierra⁴⁹”.
118. **Evaluación:** El proyecto lleva poco más de un año funcionando. Sus resultados se medirán en última instancia no solo en relación con la introducción de una solución de software de código abierto para registrar los derechos de tierras, sino también por la medida en que contribuya a superar otros problemas genéricos relacionados con el registro de tierras que podrían encubrir posibles beneficios derivados de SOLA. La pertinencia del proyecto deberá determinarse por la medida en que la población pobre puede acceder a los sistemas de registro de los derechos formales, informales o consuetudinarios y en que estos fomentan la seguridad de su tenencia.

⁴⁸ Lemmen et al. 2010.

⁴⁹ Consultor de la NRC y miembro del ETT.

Toda revisión intermedia debe constar de visitas sobre el terreno a un mínimo de dos zonas piloto y llevarse a cabo con antelación suficiente para evaluar la contribución de la iniciativa a la solución de los problemas concomitantes, modificar el calendario y, de ser preciso, ajustar el alcance de la actividad.

Programa de campo de la FAO en materia de tenencia de la tierra

119. Las misiones sobre el terreno y los estudios teóricos correspondientes a esta parte de la evaluación, con inclusión de la metaevaluación (véase el Anexo 5) y el examen de determinados proyectos (véase el Anexo 6), abarcaron la mitad del total de los proyectos de campo en materia de TDA (21 de 42) llevados a cabo por la FAO en el período de observación, 2006-2010. Se trataba de siete PCT nacionales, un PCT regional, nueve PCG, dos OSRO, uno del UNJP y un FFU. El ETT fue la dependencia técnica principal en nueve de estos proyectos; un funcionario de la NRL⁵⁰ prestó servicios de dependencia técnica principal para seis proyectos, mientras que el LEGN cumplió esas funciones en relación con cuatro proyectos. Muchos de los proyectos tenían por objeto abordar problemas relacionados con tierras que habían surgido a raíz de un conflicto o de un profundo cambio político o económico.
120. Los 14 proyectos dirigidos por el ETT (con inclusión de la REU) se ejecutaron en África (ocho), Asia y el Pacífico (tres), América Latina y el Caribe (dos) y Europa (ocho). Se trataba de 16 PCT, dos OSRO, dos FFU y un PCG. El principal tema técnico fue, con diferencia, la concentración parcelaria, a la que se dedicaron seis proyectos. Otros temas de los PCT fueron el registro de tierras (dos proyectos) y las inversiones (dos proyectos). El ETT también prestó apoyo técnico a proyectos ejecutados por el Banco Mundial en 35 países, principalmente en relación con la administración de la tierra y la reforma del registro. El grueso de los proyectos de campo y de inversión del ETT se concentró en Europa oriental y Asia central.
121. Los 12 proyectos dirigidos por el funcionario de la NRL se ejecutaron en África (tres), Asia (tres), América Latina (cinco) y a escala mundial (uno). Se trataba de seis PCT, dos PCG y cuatro proyectos del UNJP. El principal tema técnico fue, con diferencia, la reforma agraria, a la que se dedicaron cuatro proyectos. El grueso de las actividades de los proyectos de la NRL se concentró en África austral y, en menor medida, en América Latina.
122. Los cinco proyectos dirigidos por el LEGN se ejecutaron en África (cuatro) y América Latina (uno). Se trataba de un PCT y cuatro PCG. Los proyectos del LEGN se centraron en la prestación de apoyo a la redacción, aplicación y difusión de legislación agrícola sobre la tierra, los bosques, la flora y fauna silvestres, la pesca y el agua. Además, el LEGN fue la dependencia técnica principal en 18 PCT de apoyo a la elaboración o modernización de la legislación agrícola.

Metaevaluación de anteriores evaluaciones en el sector de la tierra

123. El equipo de evaluación examinó evaluaciones realizadas por la OED en las que figuraba información sobre el apoyo de la FAO al fortalecimiento de la TDA, a la labor normativa y a las operaciones sobre el terreno. En el Anexo 5 figuran datos pormenorizados sobre la cobertura y el contenido del examen y una síntesis de los resultados. La metaevaluación del sector de la tierra se centró en 31 evaluaciones institucionales, de países y de programas o proyectos en los países llevadas a cabo por la OED en el período examinado (véase el cuadro IV-3). La metaevaluación también dio cabida a proyectos sobre bosques y pesca que se examinan en la Sección VI del presente informe.

⁵⁰ Este funcionario formó parte del ETT hasta enero de 2010.

Cuadro IV-1: proyectos sobre tierras con operaciones sobre el terreno incluidas en la metaevaluación

Evaluaciones institucionales de la FAO	- Evaluación en tiempo real de las operaciones de emergencia y rehabilitación de la FAO en respuesta al terremoto y al tsunami del Océano Índico - Evaluación del papel y trabajo de la FAO en relación con el agua - Evaluación del desarrollo de la capacidad en África - Eficacia de la FAO a nivel nacional: síntesis de las evaluaciones por países: países en los que se ha registrado un conflicto y países en transición: República Democrática del Congo, Sudán y Tayikistán - Eficacia en los países de la FAO: síntesis de las evaluaciones realizadas en grandes países en rápido desarrollo (India y Brasil) - Evaluación de la función y la labor de la FAO en relación con el género y el desarrollo - Evaluación de la labor de la FAO relativa a los productos básicos y el comercio
Evaluaciones por países de la FAO	- Honduras 2002-07, Brasil 2002-2010, India 2003-08, Tayikistán 2004-09 y Sudán 2004-09
Evaluaciones de proyectos de la FAO	- GCP/MOZ/096/NET, "Promoción del uso de leyes sobre la tierra y los recursos naturales en aras del desarrollo equitativo" - GCP /MOZ/081/NET, "Apoyo jurídico descentralizado y creación de capacidad para la promoción del desarrollo sostenible y el buen gobierno en el plano local" - GCP/INT/803/UK, "Evaluación del Programa FAO/DFID de apoyo a los medios de vida" - Acuerdo de cooperación sobre programas entre la FAO y Noruega, 2005-07 - Programa de Asociación FAO/Gobierno holandés - GCP /BIH/002/ITA, "Inventario de la situación de los recursos de tierras después de la guerra en Bosnia y Herzegovina" - GCP /PHI/047/AUL, "Proyecto Filipinas/Australia de apoyo técnico en pro de la reforma y el desarrollo del sector agrícola" - OSRO/PHI/501/JPN, "Rehabilitación de urgencia de los medios de vida agrícolas de los productores desfavorecidos y las personas desplazadas internamente que regresan en Mindanao" - OSRO/SUD/003/CHF, "Apoyo al restablecimiento y la mejora de la seguridad alimentaria y los medios de vida sostenibles de las poblaciones vulnerables de la zona meridional del Sudán" - OSRO/SUD/902/CHF, "Apoyo a la reintegración y la mejora sostenibles de la seguridad alimentaria básica en los hogares, con inclusión de los repatriados (refugiados y desplazados internos), las comunidades de acogida y otro tipo de población residente vulnerable en la zona meridional del Sudán" - OSRO/SUD/622/MUL, "Componente de fomento de la capacidad en la zona septentrional del Sudán del Programa de Recuperación de la Capacidad Productiva para el Sudán" - OSRO/SUD/623/MUL, "Componente de fomento de la capacidad en la zona meridional del Sudán del Programa de Recuperación de la Capacidad Productiva para el Sudán" - UTF/HON/034/HON, "Evaluación del impacto de los procesos de capitalización en el Programa de Acceso a la Tierra (PACTA) en Honduras" - GCP/INT/810/BEL, "DIMITRA" - GCP/RAF/338/NOR, "Género, biodiversidad y conocimientos locales para fortalecer la agricultura y el desarrollo rural" - GCP /IND/177/NET, "Apoyo al programa de ejecución nacional sobre la tierra y el agua en la India" - UTF /IVC/027/IVC, "Appui institutionnel au secteur du développement rural pour la sortie de crise en Côte d'Ivoire" - UTF /IVC/028/IVC "Appui aux organisations de base en charge de l'appui aux groupes vulnérables"

124. Las operaciones sobre el terreno llevadas a cabo por la FAO en el período examinado abarcaban todas las modalidades y niveles de las cuestiones de TDA en el sector de la tierra. Incluían el apoyo a la reforma agraria redistributiva y el fortalecimiento de los derechos de quienes hacen

uso de la tierra y la ocupan a largo plazo. Se prestó asistencia a mejoras institucionales y jurídicas, al reasentamiento después de emergencias y a la solución de conflictos motivados por tierras, así como a la experimentación con innovaciones en materia de administración de la tierra y ordenación territorial. Esta labor se complementó con actividades de formación y fomento de la capacidad dirigidas a los agricultores afectados por la reforma agraria (tanto mujeres como hombres), a los cuadros gubernamentales administrativos o a cargo de los estudios topográficos, al personal de campo y a ONG. Varios proyectos tenían por objeto reducir la desigualdad entre géneros en la propiedad de tierras, rectificar las prácticas discriminatorias de quienes están facultados para asignar tierras y colaborar con grupos de mujeres para facilitarles un acceso más equitativo a la tierra. La mayoría de los proyectos de campo en el sector de la tierra se llevaron a cabo en el África subsahariana, aunque otros tuvieron lugar en la región de Asia y el Pacífico, Europa oriental y Asia central y América Latina.

125. **Pertinencia:** De la metaevaluación de las operaciones sobre el terreno en materia de TDA centradas en el sector de la tierra, que se detalla en el Anexo 5, se desprende que la mayoría de los proyectos de campo fueron pertinentes, pues las intervenciones tenían por objeto resolver problemas y limitaciones debidamente reconocidos, como la inseguridad en la tenencia, la fragmentación y el abandono de las tierras, los marcos normativos y jurídicos inadecuados y la falta de conocimientos jurídicos y técnicos actualizados por parte de los funcionarios, el personal de las ONG y los dirigentes comunitarios. Se constató que el componente de tenencia de los dos principales programas de asociación (el Programa FAO/Reino Unido de apoyo a los medios de vida y el Acuerdo de cooperación sobre programas entre la FAO y Noruega) era pertinente en la medida en que promovía una mejor colaboración entre las divisiones de la FAO encargadas de la labor normativa y las que tomaban parte en operaciones sobre el terreno.
126. **Eficiencia:** Las constataciones de la metaevaluación sirven para recordar que, en las organizaciones que se ocupan del desarrollo, la ineficiencia suele ser resultado de disfunciones orgánicas. No es raro que surjan tensiones entre los asesores técnicos sobre el terreno, las oficinas de las capitales de los países y la oficina central. Es probable que en cada nivel surjan opiniones divergentes sobre la labor que ha de ser prioritaria. Cuando no se resuelven, los desacuerdos pueden repercutir notablemente en la eficiencia general. La FAO parece propensa a ese tipo de dificultades, tal vez por su gran tamaño y por el hecho de que, a falta de un sistema de rotación, el personal de la Sede suele desvincularse de las operaciones sobre el terreno y desconocer las presiones que sufre el personal sobre el terreno y viceversa. Para complicar estas dificultades orgánicas, es habitual que el ámbito de la política agraria nacional esté muy enrarecido, politizado y disputado por distintas partes interesadas. Las actividades de la FAO orientadas a la promoción de una gobernanza responsable de la tierra pueden exponer a los asesores técnicos y representantes de países a presiones inoportunas y críticas adversas por parte de organismos gubernamentales de ordenación territorial que, a menudo, disponen de recursos escasos y operan sin apenas transparencia. Las maniobras entorpecedoras de los políticos y funcionarios en lo relativo a la asignación de la tierra de propiedad estatal pueden frenar las actividades de los proyectos, especialmente en el caso de las que van dirigidas a proteger los derechos de tierras de la población pobre, desfavorecida y desplazada. Los representantes de los países ante la FAO suelen considerar demasiado delicados y complejos los proyectos que cuestionan la política agraria imperante, por lo que los evitan. En Roma, los desacuerdos sobre la manera de abordar estos problemas pueden generar disensión entre las divisiones. Todo ello puede provocar retrasos en la aprobación y la ejecución de proyectos, pérdidas de personal de campo competente y, en última instancia, desatención de los objetivos primordiales de la FAO.
127. En la metaevaluación se proponen algunas posibles causas de esta ineficiencia relativa: la falta de consultas y de comunicación entre la NRC y la NRL tras la reorganización del antiguo Servicio

de Tenencia de la Tierra (NRLA); la falta de acuerdo entre la TCE y el NRLA sobre la manera de hacer frente a los problemas del Sudán tras el Acuerdo General de Paz suscrito por el Sudán del Norte y el Sudán del Sur; las diferencias sobre la mejor manera de desplegar el personal del ETT para hacer frente a los problemas que surjan; la falta de conocimientos técnicos y conciencia suficientes en materia de TDA en los planos regional y subregional; la falta de tiempo y personal suficientes en los países para llevar a cabo actividades en el marco de los proyectos, lo cual es consecuencia de procedimientos burocráticos disfuncionales heredados de Roma que producen reacciones en cadena en el estado de ánimo del personal y la obtención de los resultados de los proyectos, así como relaciones tirantes con la oficina de la FAO en el país. Por otro lado, se indica que es satisfactoria la eficiencia de los proyectos de administración de la tierra llevados a cabo en Europa oriental y China y en otros países donde los gobiernos facilitan la labor y los organismos disponen de un nivel de recursos relativamente aceptable. Está claro que la eficiencia de las operaciones sobre el terreno en materia de TDA resulta mucho más difícil en el caso de los países de ingresos bajos que han salido de un conflicto en el África subsahariana (como el Sudán, Mozambique y Angola) y en partes de Asia central (como en Tayikistán) que en países de ingresos altos y medianos de otras zonas.

128. **Eficacia:** Por lo que se refiere a la eficacia en el logro de resultados y a su sostenibilidad, el rendimiento varía entre las distintas intervenciones sobre el terreno. Sobre la base de la documentación de los proyectos, en la metaevaluación se llega a la conclusión de que, en general, las intervenciones de la FAO resultaron eficaces para el logro de los resultados previstos. En la práctica, con la mayoría de los proyectos de campo no es posible llegar a conclusiones en firme en lo que hace a su sostenibilidad, aunque solo sea porque la FAO rara vez está en condiciones de garantizar que se lleva a cabo un seguimiento ex post. La información sobre la sostenibilidad de los resultados de los proyectos y la repercusión de las intervenciones de la FAO en el sector de la tierra procede a veces de informes de evaluación por países de la OED, como los relativos al Sudán (2004-09) y Tayikistán (2004-09). En el informe de evaluación del Sudán se llega a la conclusión de que “mediante su presencia en el Sudán, y pese a sus limitaciones por lo que se refiere a los recursos humanos y ciertas restricciones en el contexto del socorro de urgencia, la FAO empezó a establecer con distintos asociados una plataforma más sólida para el diálogo sobre cuestiones relativas a las tierras,” lo cual, “en un principio, tuvo como consecuencia la inclusión en proyectos de emergencia de varias actividades esporádicas sobre tierras” (pág. 70), pero estas aportaciones esporádicas de la FAO no bastaron.

Examen de determinados proyectos de campo en el sector de la tierra

129. El equipo de evaluación examinó varios proyectos de campo que representaban toda la gama del apoyo mundial de la FAO a la tenencia de la tierra: tres proyectos sobre administración de la tierra (dos en Europa oriental y uno en China); un proyecto relativo a la política agraria en todo el continente africano; tres proyectos sobre tierras en África austral; y dos proyectos de emergencia y rehabilitación relacionados con tierras (uno en Asia central y uno en Sudán del Sur). A continuación se resumen las constataciones; en el Anexo 6 figuran descripciones más pormenorizadas.
130. En 2006-07, el apoyo de la FAO a la administración de la tierra en **Serbia** (TCP/YUG/3001) y **Lituania** (TCP/LIT/31010) tuvo por objeto potenciar la agricultura reduciendo la fragmentación de las tierras en previsión de su adhesión a la Unión Europea. La productividad de la agricultura lituana, colectivizada en época soviética, disminuyó acusadamente en los años noventa cuando las explotaciones estatales se dividieron en pequeñas propiedades. La adhesión del país a la Unión Europea en 2004 exigió la rápida transformación del sector de la agricultura, para lo cual resultó muy eficaz el apoyo de la FAO a la concentración parcelaria. La agricultura serbia no

estaba colectivizada en la misma medida que la lituana, y la fragmentación de las tierras tras la descolectivización fue uno de los diversos problemas que encontró Serbia al reestructurar el sector agrícola. Así pues, el apoyo de la FAO a la concentración parcelaria en Serbia resultó menos satisfactorio que en Lituania, pues Serbia estaba sujeta a limitaciones políticas e institucionales que obstaculizaban el proceso de concentración (véase el Anexo 6). Serbia renegocia actualmente su adhesión a la Unión Europea, y puede que solicite a la FAO ulterior apoyo en materia de concentración parcelaria.

131. El apoyo de la FAO a la administración de la tierra en **China** (CP/CPR/3008 y 3107, “Actividades piloto de registro y certificación de tierras rurales”, de julio de 2005 a marzo de 2009) tenía por objeto contribuir a la elaboración de un marco de registro de tierras y certificación de terrenos agrícolas y seguridad en la tenencia. Financiaron conjuntamente el proyecto la FAO (por conducto del PCT), el Banco Mundial y el Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional. Tras algunos retrasos, se consiguió obtener los resultados previstos del proyecto, que eran: la preparación de un manual para el registro de tierras; la elaboración de un sistema de registro informático de las tierras basado en una zona piloto; y un proyecto de estrategia nacional de registro de las tierras rurales con fines de examen y seguimiento conjuntos por el Gobierno, el Banco Mundial y la FAO, junto con ulteriores ensayos en una zona piloto más extensa (en curso de ejecución en 2011).
132. El proyecto TCP/RAF/3115, “Apoyo al seguimiento de la CIRADR y a la Iniciativa africana sobre políticas agrarias, incluido el diálogo con partes interesadas regionales” (febrero de 2008 a abril de 2009) supuso una contribución destacada al Marco de acción y directrices sobre política agraria en África de la Comisión de la Unión Africana (2010). El marco de acción y directrices son resultado de un proceso tripartito integrado por la Comisión de la Unión Africana, la CEPA y el Banco Africano de Desarrollo que, por conducto de una Iniciativa conjunta sobre políticas agrarias, sirvió para forjar asociaciones y fomentar la voluntad política de respaldar la preparación y aplicación de políticas agrarias. El apoyo de la FAO se centró en África occidental y central, donde contribuyó a la celebración de dos talleres en 2008 y de un tercer taller en Addis Abeba. En 2010 la Unión Europea destinó 10,0 millones de euros a la aplicación y seguimiento por la Iniciativa del marco de acción y directrices en África; se espera que la actividad concluya con éxito.
133. El equipo de evaluación procuró revisar con mayor detenimiento el apoyo de TDA de la FAO en el contexto subregional, lo cual comportó breves visitas a **Namibia**, un examen de mitad de período en el país del proyecto GCP/MOZ/096/NET, llevado a cabo en junio y julio de 2011 en **Mozambique**, y el seguimiento de la documentación y entrevistas al personal de la FAO que se encargó de **Angola** durante el período de la evaluación. Se llegó a la conclusión de que, en los tres países, la FAO prestó apoyo a la recuperación en la posguerra y cumplió un destacado papel en el sector de la tierra en condiciones exigentes. Se considera que este apoyo ha sido, por lo general, eficiente, a juzgar por la medida en que se realizaron intervenciones para el desarrollo y se logró una conversión económica de los recursos en resultados.
134. En cuanto al apoyo técnico prestado, queda claro que, cuando la FAO se ocupa a largo plazo de las cuestiones de un país o subregión relativas a la tierra, su asistencia resulta más pertinente y sostenible. En Mozambique y Angola, la participación de la Organización en la fase de elaboración de políticas agrarias hizo que resultara más apropiado su ulterior apoyo al fomento de la capacidad. La asistencia de la FAO a Namibia en la exacción de un impuesto sobre las explotaciones comerciales a fin de obtener recursos destinados al Fondo para la Adquisición de Tierras y el Desarrollo logró patentemente generar ingresos. No obstante, el programa de reasentamiento, en el que la FAO no tomó parte, si bien facilitó a la población pobre acceso a la tierra, no ha sido condición suficiente para el logro de una seguridad alimentaria y una

reducción de la pobreza sostenibles⁵¹ (véase el Anexo 6). En el caso de Namibia, la falta de conocimiento del contexto de las políticas situó a la FAO en desventaja a la hora de efectuar una intervención estratégica.

135. A falta de un seguimiento y evaluación (SyE) sistemático de los programas de campo (es decir, estudios de referencia y estudios de evaluación del impacto) de Mozambique y Angola, es poco lo que se puede decir con certeza de la repercusión. Los intentos de organizar estudios de SyE sobre los proyectos GCP/MOZ/086/NET y GCP/MOZ/096/NET quedaron en nada. No basta con medir las realizaciones (por ejemplo, el número de expertos paralegales y funcionarios gubernamentales capacitados), pues ello dice poco de los logros (por ejemplo, la seguridad en la tenencia y la mejora de los medios de vida de las comunidades a las que se han prestado servicios). Dadas las circunstancias, fue necesario recurrir a una “determinación plausible” de la repercusión de los proyectos. En el caso de la evaluación provisional del proyecto GCP/MOZ/096/NET, se llegó a la conclusión, sobre la base de información cualitativa, de que, con lo años, los proyectos de la FAO habían tenido una repercusión apreciable en la seguridad de la tenencia y los medios de vida del grupo beneficiario, en una situación en que desde 2007 se habían organizado cursos de capacitación dirigidos a expertos paralegales en 90 de un total de 128 distritos.
136. En el caso de Angola, la determinación de los beneficios de la delimitación de las tierras comunitarias resulta menos convincente a causa de la falta de progresos en la aplicación de la Ley de tierras de 2004. Según un examen reciente de la reforma agraria de Angola, no se han tramitado cientos de solicitudes de legalización de tierras comunitarias o familiares, pese a que gran parte de estas solicitudes se presentaron hace años. Además, se informa de que las autoridades no respetan la Ley de tierras ni la Constitución de Angola por lo que se refiere a los derechos de las comunidades rurales a su tierra⁵².
137. El ETT respaldó durante el período examinado dos proyectos de campo de emergencia y rehabilitación, uno en Tayikistán (OSRO/TAJ/602/CAN), “Mejora de la seguridad alimentaria y los medios de vida mediante una reforma agraria institucional respetuosa con las cuestiones de género, y otro en la zona meridional del Sudán⁵³” (OSRO/SUD/819/CHF), “Recuperación de los medios de vida de los repatriados, las PDI y los hogares vulnerables mediante el acceso a la tierra con fines de producción y asentamiento”. Las intervenciones, que tuvieron lugar tras haberse concertado acuerdos políticos después de guerras civiles, iban dirigidas a la rehabilitación y el desarrollo. En cada país la asistencia prestada al sector de la tierra formó parte de un programa más amplio de asistencia de la FAO cuya eficacia se examina en una evaluación anterior⁵⁴. Aunque se constató que el proyecto relativo a la tierra llevado a cabo en Tayikistán era pertinente y había obtenido sus realizaciones previstas, si bien se sabe poco de su repercusión a más largo plazo, la intervención llevada a cabo en 2008-09 en la zona meridional del Sudán resultó ser “una oportunidad perdida” por no haber encontrado la FAO los recursos necesarios (financieros y de personal) para su ejecución eficaz en un momento decisivo (véase el Anexo 6). No obstante, parece que ha merecido la pena el apoyo prestado por la FAO a Sudán del Sur con la creación de la Comisión de Tierras tras el Acuerdo General de Paz alcanzado en 2005.

⁵¹ Werner, W. y Odendaal, W. 2010.

⁵² Kleinbooi 2010.

⁵³ Actualmente, el país se denomina “Sudán del Sur”.

⁵⁴ FAO 2010g.

Programa de Cooperación FAO/Banco Mundial sobre tenencia de la tierra

138. La TCI de la FAO colabora con unas 27 organizaciones financieras multilaterales e internacionales o regionales. El Banco Mundial y el FIDA, que son los dos principales asociados de la TCI, consideran que la tenencia de la tierra es un tema importante, aunque especialmente delicado. La colaboración entre la FAO y el Banco Mundial forma parte de una labor más amplia regulada por un memorando de entendimiento de 30 de marzo de 1964 que sirve de base al Programa de Cooperación FAO/Banco Mundial, administrado en la Sede de la FAO. La TCI cumple funciones de agente e intermediario entre el Banco Mundial y las unidades administrativas para la contratación de consultores, a cuya organización se reembolsan los correspondientes gastos de personal. El Programa de Cooperación se financia en parte mediante los honorarios que la TCI cobra por sus servicios y en parte con cargo al presupuesto del Programa Ordinario de la FAO; se estima que el Banco Mundial sufraga un 75% del costo de los servicios, por lo que la toma de decisiones es fundamentalmente de su incumbencia. En teoría, el Banco Mundial forma parte del sistema de las Naciones Unidas, pero es tan alto el grado de autoridad e influencia que ejerce que cabe considerarlo totalmente al margen de otros miembros del sistema y antepuesto a todos ellos. Su fortaleza se basa desde hace mucho tiempo en el poder económico y la solidez de la política exterior de los Estados Unidos y, en menor medida, de otros importantes países industrializados. Los Estados Unidos, en cuanto miembro más poderoso, gozan del privilegio de que se elija a su candidato Presidente del Banco⁵⁵.
139. En los últimos diez años, el ETT ha proporcionado al Banco Mundial, por conducto de la TCI, insumos técnicos para 45 proyectos llevados a cabo en 35 países. Los insumos han constado de tareas documentales y misiones fuera de la sede orientadas a labores analíticas y de asesoramiento y diseño, evaluación y supervisión de proyectos. Lo normal es que en esta labor participen uno o más funcionarios de la FAO (o consultores suministrados por la FAO) integrantes de un equipo supervisado por un jefe de equipo o coordinador de tareas del Banco Mundial. El Servicio de la TCI para Europa, Asia central y meridional (TCIN) es el que más ha recurrido a los servicios del ETT. El Servicio para América Latina, el Caribe, Asia Oriental y el Pacífico (TCIO) y el Servicio para África (TCIA) no han hecho tanto uso de los servicios del ETT como el TCIN, en gran medida porque Asia oriental, América Latina y África no han atraído en la misma escala proyectos financiables sobre administración de tierras⁵⁶. La TCI y el Banco Mundial han colaborado en labores normativas centradas en la política del sector agrario, mientras que el Banco Mundial ha aportado a la FAO fondos para realizar estudios y publicaciones conjuntas. Como observó un funcionario del Banco Mundial, “la FAO presta apoyo al Banco Mundial, así como a los países”.
140. Cada año se negocian los insumos de la FAO que necesita el Banco Mundial. En el marco de su proceso ordinario de planificación financiera, las dependencias regionales del Banco preparan estimaciones anuales de las semanas/persona de la FAO que necesitarán el año siguiente. Los coordinadores de tareas solicitan y reciben asignaciones de las semanas/persona acordadas y

⁵⁵ El carácter delicado de la relación de la FAO con el Banco Mundial en el ámbito de las tierras no es nuevo. De ello se ocupó detenidamente en un examen crítico Demetrios Christodoulou (1990), que trabajó 20 años en la FAO (1960-80) antes de trabajar como asesor sobre políticas de reforma agraria. Véase su *Special Note on the World Bank*, págs. 187 a 193.

⁵⁶ El ETT aportó su personal (o supervisó a consultores externos) en proyectos de inversión ejecutados en América central (5), el África subsahariana (7), Asia sudoriental y meridional (12) y Europa y Asia central (16). Esta distribución obedece fundamentalmente a la demanda de los países y a factores históricos. Por ejemplo, la gran atención prestada a la CEPA y América Latina es consecuencia de las circunstancias concretas de estas regiones.

las incorporan en su planificación financiera de proyectos. Cada jefe de equipo del Banco gestiona su asignación de tiempo del personal de la FAO solicitando al ETT las aportaciones a proyectos que necesite durante el año. Cuando no se disponga de expertos de la FAO para una determinada tarea, la TCI contratará a menudo consultores externos recomendados por el ETT o por personal del Banco Mundial a fin de colmar las lagunas. Esto ocurre con bastante frecuencia, pues las solicitudes de los Estados Miembros suelen presentarse con poca antelación.

Europa oriental y Asia central

141. En el ejercicio económico 2010 del Banco Mundial, la labor del ETT en esta región constituyó cerca del 28% de la labor realizada por la TCI para el Banco. La labor de dos expertos sujetos a la supervisión técnica del ETT que disponían de contratos de plazo fijo financiados por el Banco Mundial se ha centrado en los países de la CEPA, en gran medida con el objeto de prestar apoyo a proyectos del Banco en la región. En el Cuadro IV-2 figuran el proyecto y las actividades normativas conexas en materia de tenencia, derechos y acceso en las cuales han colaborado el Banco Mundial y la FAO en la región durante el período examinado. Se consignan todos los proyectos en funcionamiento desde el 1º de enero de 2006, así como otros puestos en marcha unos cinco años antes a los que la FAO aportó personal durante varios años. Los insumos técnicos de los miembros del ETT consisten en asesoramiento sobre política agraria, sobre la mejora de la seguridad de la tenencia mediante el fortalecimiento de los sistemas de registro de la tierra y catastro y sobre la valoración e imposición de los bienes raíces rurales. El ETT ha sido la principal instancia de la FAO participante en esta colaboración al centrarse en el suministro de los conocimientos técnicos sobre administración de la tierra solicitados por el Banco Mundial.

Cuadro IV-2: proyectos del Banco Mundial en materia de TDA llevados a cabo en Europa y Asia central con participación de la FAO, 2006-2011

País (INB)*	Título del proyecto	Aportación de la FAO	Fecha de aprobación	Fecha de finalización	Costo del proyecto (millones de USD)	Participación total del Banco Mundial (millones de USD)
Albania (IMA)	Proyecto de administración y gestión de tierras	Supervisión	2007-2	2013-6	56,0	20,0
Azerbaiyán (IMA)	Registro de bienes raíces	Preparación	2007-3	2013-2	38,6	30,0
Bosnia y Herzegovina (IMA)	Registro de tierras	Supervisión/ preparación	2006-4	2012-3	17,0	15,0
Bulgaria (IMA)	Proyecto de registro y catastro	Supervisión	2001-6	2009-3	37,1	33,5
Croacia (IA)	Registro de bienes raíces y catastro	Supervisión	2002-8	2010-6	37,0	34,1
	Sistemas integrados de administración de tierras	Preparación	N/A	N/A	26,5	23,8
Kosovo (IMB)	Documento informativo sobre cuestiones relativas a la propiedad destinado a las negociaciones sobre la futura condición jurídica de Kosovo	Insumos técnicos	N/A	N/A	N/A	N/A

País (INB)*	Título del proyecto	Aportación de la FAO	Fecha de aprobación	Fecha de finalización	Costo del proyecto (millones de USD)	Participación total del Banco Mundial (millones de USD)
	Proyecto de asistencia técnica sobre el entorno empresarial; componente 2: potenciación de los derechos de propiedad de bienes raíces	Supervisión/preparación	2005-6	2011-6	7,0	7,0
Kirguistán (IB)	Proyecto de registro de tierras y bienes raíces de Kirguistán	Supervisión	2000-6	2008-12	9,4	9,4
	Segundo proyecto de registro de tierras y bienes raíces del Kirguistán	Supervisión/Preparación	2008-7	2013-5	7,5	5,9
Macedonia (IMA)	Proyecto del catastro y registro de la propiedad y financiación adicional	Supervisión	2005-3	2013-12	16,0	14,0
Moldova (IMB)	Segundo proyecto de inversión y servicios rurales	Componente de reparcelación de tierras	2009-5	N/A	14,0	10,0
Montenegro (IMA)	Administración y gestión de tierras	Diseño/Supervisión	2008-12	2014-4	32,3	16,2
Rumania (IMA)	Complemento al apoyo de la Unión Europea a la reestructuración agrícola	Supervisión/preparación	2007-11	2013-6	70,0	65,0
Federación de Rusia (IMA)	Proyecto de creación del catastro	Supervisión	2005-7	2011-6	129,5	100,0
	Proyecto de registro	Preparación	2006-6	2014-5	101,5	50,0
Serbia (IMA)	Proyecto de catastro y registro de la propiedad	Diseño de componentes	2004-5	2011-10	39,5	30,0
Tayikistán (IB)	Proyecto del sistema de registro de la tierra y catastro para la agricultura sostenible	Supervisión; diseño de componentes	2005-4	2012-3	10,6	10,0
Turquía (IMA)	Apoyo a la Dirección general del catastro y registro	Diseño de componentes	2008-5	2013-9	210,1	203,0
Ucrania (IMB)	Proyecto de titulación de tierras rurales y creación del	Supervisión	2003-6	2012-6	350,5	195,1
Total					1.210	872

* Ingreso nacional bruto per cápita: IA= ingresos altos; IMA= ingresos medios altos; IMB= ingresos medios bajos; IB= ingresos bajos

Fuente: FAO, FAO-Financing Organizations Collaboration (2011), nota facilitada por el TCIN al equipo de evaluación.

América Latina

142. El ETT también ha contribuido de manera importante a la labor del Banco Mundial relacionada con tierras en Bolivia, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá. Se ha centrado en el fomento de la capacidad de las autoridades locales y en el estudio y evaluación de cuestiones relativas a las tierras comunales y los derechos de las poblaciones indígenas. El ETT también ha participado en la nota sobre la política agraria de América central (Guatemala, Honduras y Nicaragua) y en un seminario sobre reforma agraria (Paraguay). En Honduras, asesores de la FAO contribuyeron a la ejecución del proyecto PACTA del Banco Mundial⁵⁷, centrado en la adquisición de tierras y la formación de empresas productivas en pro de las familias rurales pobres, con lo cual se presta apoyo al sector rural en dos niveles distintos (el empresarial y el comunitario). Se concedió crédito para la adquisición de tierras que después se complementó con actividades de capacitación.

África

143. En los tres años sobre los que se dispone de datos (2009-2011) el ETT ha aportado al TCIA consultores (en su mayor parte ajenos a la FAO) destinados a proyectos del Banco Mundial ejecutados en Côte d'Ivoire, Ghana, Malawi y Etiopía y a contribuciones de menor calado en Mozambique y Sudáfrica. La FAO ha tomado parte en dos exámenes regionales de la reforma de la administración de la tierra.

Asia meridional y oriental

144. El ETT ha aportado varios años insumos técnicos a proyectos de Asia oriental (en Laos, China e Indonesia), aunque no directamente en las Islas del Pacífico, que se consideran demasiado fragmentadas para una inversión a gran escala. El ETT también tomó parte en tres proyectos del Banco Mundial ejecutados en la India (dos) y Sri Lanka.

Debate

145. En líneas generales, fue muy positiva la valoración hecha por la TCI, el Banco Mundial, los países de contraparte y el personal del ETT con respecto a la labor de inversión del Equipo en todas las regiones, aunque especialmente en Europa oriental y Asia central. Se comunica que la relación entre el ETT, la TCI y el Banco Mundial redundaba en interés mutuo. Para el ETT, la oportunidad ha movilizado nuevos recursos de apoyo a las operaciones sobre el terreno, que de otro modo se verían muy limitadas por el reducido presupuesto del Programa Ordinario de la FAO. El Banco Mundial ha accedido a las competencias técnicas imprescindibles para las misiones a Estados Miembros y ha permitido al ETT acumular experiencia y competencia para su propio programa de apoyo a la actividad de concentración parcelaria en los países de la CEPA y otras zonas. Se comunica que la experiencia de la FAO en el ámbito de las políticas, procedente de su labor normativa, ha servido para que los proyectos de inversión del Banco Mundial obtuvieran resultados positivos. Se informa de que, en vista de que el Banco Mundial carece en algunas regiones de un número suficiente de coordinadores de tareas con conocimientos técnicos en materia de tierras, los miembros del ETT cumplen a veces, de hecho, funciones de jefes de equipo en el marco de las tareas de estos proyectos. La estrecha relación de trabajo forjada con el Grupo Temático de Tenencia y Administración de la Tierra del Banco Mundial también ha ofrecido al ETT oportunidades de contribuir a las consultas de alto nivel sobre política agraria celebradas en la comunidad de donantes. Los coordinadores de tareas observaron que la participación de la FAO en proyectos del Banco Mundial mejora el acceso de esos proyectos a las partes interesadas fundamentales de los Estados Miembros, como por ejemplo el correspondiente Ministerio de Agricultura. Se comunica que la cesión de personal de la FAO

⁵⁷ TCP/HON/2901, "Apoyo para el establecimiento y análisis del Programa de Acceso a la Tierra"; UTF /HON/025/HON, "Unidad de Gestión de Fondo de Tierras", y UTF /HON/034/HON, "Apoyo para el funcionamiento de la Unidad de Gestión y la ejecución del Programa de Acceso a la Tierra (PACTA) Ampliado".

dota de mayor credibilidad al asesoramiento sobre políticas impartido por el Banco Mundial en un ámbito políticamente delicado como el de la política agraria. El Banco Mundial se complace en colaborar con el ETT, al considerar que la FAO funciona como grupo de reflexión independiente e imparcial de carácter estrictamente técnico. De hecho, el Banco Mundial presenta con orgullo a los miembros de la FAO como miembros “independientes” de las misiones.

146. También se informa de que los distintos tipos de cesión organizados para el Programa de Cooperación en América Latina por el TCIO resultan mutuamente satisfactorios. El Banco Mundial habla de los expertos de la FAO como portadores de una “visión global” que abarca la totalidad del ciclo del proyecto y de una perspectiva neutral ajena a todo prejuicio político. Se considera que los miembros del ETT entienden debidamente las cuestiones jurídicas, institucionales y socioeconómicas relativas a la tenencia consuetudinaria de las poblaciones indígenas y la necesidad de la equidad de género. Por último, el ETT aportó conocimientos sobre la colaboración con OSC en aras del fortalecimiento de los derechos de tierras de la población pobre, algo que reviste importancia en la región.

Preocupaciones⁵⁸

147. A juzgar por las pruebas presentadas por informantes de la TCI y el Banco Mundial, el programa registra una puntuación alta por lo que se refiere a la prestación de servicios y la contribución de la FAO. No obstante, no conviene pasar por alto la elevada proporción de proyectos del Banco Mundial relativos a las tierras, que suponen un 40% del total de los proyectos emprendidos en el período de evaluación por el grupo de la FAO sobre tenencia de la tierra⁵⁹, ni las preocupaciones manifestadas por informantes internos y externos con respecto a la excesiva concentración de la FAO en labores de administración de la tierra en Europa oriental y Asia central para el Banco Mundial, con la correspondiente falta de intervención en países más pobres. Se señalaron a la atención del equipo de evaluación la falta de armonía entre las prioridades del Banco Mundial y de la FAO, el uso de funcionarios de la FAO como consultores en otras organizaciones y la actuación menos estratégica y más oportunista de la FAO.
148. También preocupa el riesgo de que la FAO deje de ser neutral cuando una proporción tan alta de su labor en materia de tenencia de la tierra se canaliza por medio del Banco Mundial y está vinculada con proyectos de inversión. Existen indicios de que, dado el carácter políticamente dedicado de las cuestiones relativas a la tenencia de la tierra, los países pobres son reacios a aceptar la participación del Banco Mundial, cuyas funciones de árbitro no consideran del todo neutrales. En contraste, las partes interesadas externas entienden, por lo general, que la FAO facilita asesoramiento técnico neutral en materia de reforma agraria, aun cuando la evolución de la “orientación política” de la Organización se haya ido acercando a la del Banco Mundial (Lipton 2009, pág. 68). Varias partes interesadas a las que se entrevistó para la evaluación consideraron que la estrecha relación con el Banco Mundial estaba influyendo en el carácter de la labor de la FAO en materia de tenencia de la tierra y, en consecuencia, en su neutralidad. Parece que, a raíz de ello, escasean los asesores de la FAO en materia de tenencia de la tierra

⁵⁸ El equipo de evaluación no está en situación de llevar a cabo una evaluación sistemática de la contribución del Programa de Cooperación a la tenencia de la tierra ni de pronunciarse sobre su eficiencia, su eficacia y su repercusión. Las constataciones de la evaluación, que son forzosamente provisionales, se presentan con fines de examen. En una próxima evaluación (2012) del apoyo de la FAO a la inversión en agricultura se determinará con mayor detenimiento la pertinencia, la eficiencia y la eficacia del Programa de Cooperación.

⁵⁹ Compárese el Cuadro IV-2, “Proyectos del Banco Mundial en materia de TDA llevados a cabo en Europa y Asia central con participación de la FAO, 2006-2011” (20 proyectos en total), con el Anexo 2, Inventario de proyectos de campo relativos a la tenencia, 2006-2011 (un total de 30 proyectos relativos a la tenencia de la tierra).

provistos de credibilidad en otras regiones, que son distintos del tipo de asesor utilizado por el TCIN.

149. Se informó al equipo de evaluación de que el ETT prevé que las cesiones al Programa de Cooperación aumenten en el TCIA y, tal vez, en Asia oriental y disminuyan progresivamente en la EPA. En documentación aportada al equipo de evaluación, la TCI afirma que “la experiencia sustantiva adquirida por el ETT en la EPA se está aprovechando ahora en la labor conjunta, en rápido proceso de expansión, llevada a cabo en otras regiones con el Banco Mundial”. No obstante, los datos de la TCI no sustentan la opinión de que actualmente se está produciendo en África una rápida expansión. El equipo de evaluación entiende que son pocas las situaciones en que la experiencia de la ECA en administración de la tierra relacionada con parcelas pueda aplicarse automáticamente en el África subsahariana.
150. Los expertos en tierra de la FAO y el Banco Mundial saben bien que, en la mayoría de los países africanos, las fincas públicas en régimen consuetudinario constituyen el 75% o una proporción superior del territorio. Basándose en datos empíricos reunidos en los años noventa, saben que los intentos de introducir la titulación y el registro de tierras en las zonas rurales de África no suelen tener repercusiones apreciables en la producción agrícola. No obstante, los datos indicaban que los sistemas de tenencia tradicionales eran flexibles y reaccionaban a la evolución de las condiciones económicas. Cuando la presión demográfica y la comercialización han aumentado, estos sistemas han abandonado los regímenes de derechos comunales para convertirse en sistemas de derechos individuales o basarse en nuevas configuraciones de derechos comunales e individuales si los titulares de los derechos deciden que estas resultan más adecuadas, especialmente en las zonas periurbanas.
151. En el momento actual, sigue siendo muy limitado el alcance de los proyectos financiados de inversión en la reforma de la administración de la tierra en el África subsahariana. Antes que nada, debe prestarse apoyo al desarrollo jurídico e institucional y a la capacitación y el fomento de la capacidad de los gobiernos y la sociedad civil. Son muchas las enseñanzas que pueden extraerse del actual apoyo de la FAO al sector de la tierra y los recursos naturales en Mozambique, donde se está empleando un enfoque integrado para ampliar los conocimientos de los oficiales y las OSC sobre las leyes por las que se rigen los derechos de tenencia y el acceso a la tierra y otros recursos y para forjar asociaciones entre las comunidades y los inversores.
152. El NR, justificando la actual distribución regional de las operaciones sobre el terreno del ETT, informó al equipo de evaluación de que la asistencia técnica de la FAO viene condicionada por la demanda y no por la oferta, sin que exista la práctica de “implantar proyectos o enfoques en función de una preferencia determinada”. El equipo de evaluación entiende que, en última instancia, los proyectos de asistencia técnica de la FAO deben basarse en solicitudes de asistencia concretas presentadas por Estados Miembros, pero el personal y los consultores de la FAO cumplen, junto con los asociados que aportan financiación, una función legítima en la determinación del carácter y el campo de aplicación de los proyectos. Dependiendo del tipo de proyecto, se ejerce una persuasión discreta mediante proyectos experimentales en la subregión, publicaciones, conferencias, deliberaciones con los Estados Miembros y otros métodos. Aunque el proceso no venga determinado por la oferta, cabe afirmar que la FAO y sus asociados que aportan financiación influyen considerablemente en el tipo de apoyo ofrecido. El equipo de evaluación observa que, con toda certeza, el personal y los consultores de la FAO no se muestran pasivos al respecto.
153. El equipo de evaluación señala que la relación que mantienen la FAO y el Banco Mundial en el marco del Programa de Cooperación, aunque redundante en beneficio de ambas instituciones, encierra cierto peligro. Inquieta la posibilidad de que la disponibilidad de fondos del Banco

Mundial haya alterado las pautas de la labor de la FAO en materia de TDA, tal vez empañando la reputación de la Organización como fuente de asesoramiento independiente y, a raíz de la escasez de recursos de personal, limitando la capacidad de la FAO de prestar servicios a los Estados Miembros que no aportan contribuciones monetarias. El equipo de evaluación somete a examen algunos asuntos:

- Los fondos disponibles por conducto de la TCI parecen haber favorecido un determinado tipo de labor en materia de tenencia de la tierra a expensas de un programa más equilibrado, tanto en el ámbito regional como en cuanto al contenido técnico.
- Se tiene la impresión de que la función del ETT de facilitar, por conducto de la TCI, consultores para los proyectos del Banco Mundial podría socavar la independencia de la FAO y el establecimiento de sus principios y prioridades en materia de políticas.

154. Esto último resulta especialmente preocupante en vista de que los servicios de consultoría prestados por la FAO al Banco Mundial ponen en peligro una importante ventaja comparativa de la FAO, que es su imagen como fuente neutral de asesoramiento sobre políticas y asistencia técnica a fin de prestar a los Estados Miembros servicios relativos a sus metas primordiales de seguridad alimentaria y mitigación de la pobreza sostenibles con arreglo a la prioridad esencial de la Organización.

V. Principales temas transversales y esferas programáticas

Género y grupos desfavorecidos

155. **Antecedentes:** Para la gran mayoría de la población rural pobre, el acceso a la tierra y los recursos naturales es fundamental para la producción de alimentos y la generación de ingresos. Es también un bien social y económico de importancia fundamental para la identidad cultural y la participación en la toma de decisiones. Las costumbres y las prácticas habituales que un grupo de personas acepta y pone en práctica suelen discriminar a sus propios miembros o a los intrusos por motivos de género, clase social o etnia. Aparte de las mujeres, es frecuente que otros grupos no puedan obtener derechos de tierras en pie de igualdad, como en el caso de ciertos grupos profesionales, minorías como cazadores y recolectores, habitantes de bosques, pastores o migrantes desprovistos de derechos consuetudinarios a la tierra. Para gran parte de estos grupos, la falta de un acceso seguro a la tierra es una causa importante de su pobreza.

156. Garantizando a los hombres y mujeres un acceso equitativo a la tierra aumentan sus oportunidades económicas, se fomenta la inversión en la tierra y la producción de alimentos y se mejora la seguridad familiar. Este vínculo se menciona expresamente en *El estado mundial de la agricultura y la alimentación: las mujeres en la agricultura. Cerrar la brecha de género en aras del desarrollo* (FAO 2011), donde se indica que las mujeres constituyen, en promedio, el 43% de la mano de obra agrícola en los países en desarrollo, donde oscila entre un 20% en América Latina y un 50% en Asia oriental y el África subsahariana.

157. La FAO reconoce que, para reducir el hambre y la pobreza y promover el desarrollo sostenible, hay que esforzarse por corregir estas desigualdades. La “equidad de género en el acceso a los recursos, bienes y servicios y en la adopción de decisiones en las zonas rurales” viene siendo desde 2010 uno de los 11 objetivos estratégicos de la FAO. Cuatro unidades, a saber, i) el ETT, que forma parte de la NRC, ii) la NRL, iii) la ESW y iv) el Servicio de Derecho del Desarrollo, han contribuido de forma destacada a poner en primer plano las cuestiones relativas a la tierra y el género. Aunque las cuatro unidades cooperan estrechamente, cada una cuenta con productos y proyectos definidos que se describen a continuación.

158. **Equipo sobre tenencia de tierras:** El ETT dirigió de 2006 a 2008 el proyecto “Mejora de la seguridad alimentaria y los medios de vida mediante la reforma agraria institucional y respetuosa con las cuestiones de género en Tayikistán” (OSRO/TAJ/602/CAN). En la reciente evaluación de la labor de la FAO en Tayikistán se constató que gracias a este proyecto, llevado a cabo en colaboración con la ESW, se ha conseguido respaldar el empoderamiento de la mujer y su acceso a los recursos.
159. La principal tarea de incorporación de la perspectiva de género llevada a cabo por el ETT se ha llevado a cabo en el contexto de la elaboración de las Directrices voluntarias. El proceso de consulta al respecto ha ofrecido a un número considerable de mujeres la posibilidad de tomar parte en las diversas consultas, en el marco de las cuales se han abordado concretamente las cuestiones de género. El ETT encargó recientemente un análisis basado en el género sobre cuestiones relativas a las Directrices voluntarias (Daley y Park 2011). En el primer proyecto de Directrices voluntarias (2011) se propugna la necesidad de adoptar enfoques no discriminatorios, respetuosos con el género e integradores de este al abordar cuestiones de TDA. Entre los “Principios de aplicación” figuran la “No discriminación” (3.2.2) y “El género y la equidad social” y “El género y la justicia social” (3.2.3). En la sección sobre “Derechos y responsabilidades” se ofrece a los Estados orientación para eliminar y prohibir todas las formas de discriminación, incluidas las que tienen que ver con la herencia, el cambio de estado civil, la capacidad jurídica y el acceso a los recursos económicos (4.7) y se les exhorta a facilitar asistencia respetuosa de las cuestiones de género a quienes necesiten ayuda para acceder a los tribunales y otros procesos que pudiesen comprometer sus derechos de tenencia (4.8). En la sección sobre salvaguardias, se dispone, por lo que se refiere al reconocimiento jurídico y la asignación de derechos y deberes en materia de tenencia, que los Estados aseguren que en los registros de derechos de tenencia recién asignados se haga mención del nombre del cónyuge (7.3). En la sección sobre los mercados en los derechos de tierras figura una directriz con arreglo a la cual, cuando se comercie con derechos de tenencia, los Estados han de establecer salvaguardias para proteger los derechos de tenencia de los cónyuges y otras personas cuyos nombres no figuren como titulares de derechos en los sistemas registrales, tales como los catastros (11.6). En la sección sobre reformas redistributivas se dispone que los Estados han de determinar con claridad los beneficiarios previstos de esas reformas, en particular las mujeres (15.1). El ETT también ha colaborado con la ESW en varias actividades centradas en cuestiones de género⁶⁰.
160. De las entrevistas con el personal del ETT y la ESW se desprende que, a grandes rasgos, ha sido eficaz la cooperación en la labor centrada en las Directrices voluntarias y, de forma más general, en la incorporación de una perspectiva de género en la labor del ETT. La colaboración se ha visto favorecida por el hecho de que el ETT tenga en el grupo un coordinador de las cuestiones de género encargado de garantizar esa colaboración e incorporar la correspondiente perspectiva.
161. La preocupación de la FAO por los derechos de tierras de las minorías indígenas se remonta al Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (1995-2004), en el marco del cual el Servicio de Tenencia de la Tierra, integrante de la Dirección de Desarrollo Rural, se encargó de coordinar estas cuestiones. Al término del Decenio Internacional, el Servicio dedicó una edición de su publicación interna a una recopilación de artículos sobre las principales cuestiones esenciales para el reconocimiento de los derechos de tierras de las poblaciones

⁶⁰ “Fomento de la capacidad en integración del análisis de género en la gestión del agua y la tenencia de la tierra (Angola, Cabo Verde, Mozambique y Timor-Leste)” (GCP /INT/052/SPA, 2007-11); taller sobre la equidad de género en la tenencia de la tierra, diciembre de 2009, Roma; taller sobre las repercusiones en el género de las grandes inversiones basadas en tierras, diciembre de 2010, Roma.

indígenas⁶¹. Durante el reciente proceso de consultas centradas en las Directrices voluntarias, el ETT recibió propuestas, publicaciones y opiniones destinadas a la redacción del borrador inicial de las Directrices con respecto a la solución de conflictos generados por los derechos de tierras de las poblaciones indígenas. En el primer borrador de las Directrices voluntarias (2011), en el contexto de las “Inversiones y concesiones” (12.3), se propugna que los Estados cumplan con sus obligaciones internacionales y compromisos voluntarios pertinentes en relación con los pueblos indígenas y tribales. Está previsto que el ETT, en colaboración con la ESW, elabore una guía de aplicación con respecto a las cuestiones indígenas.

162. División de Tierras y Aguas: La NRL ha cumplido importantes funciones en dos actividades de colaboración con la ESW⁶². Una vez más, la ESW indica que ha sido positiva su experiencia de colaboración con el equipo de la NRL. La NRL, al igual que el ETT, promueve esta colaboración designando coordinador de las cuestiones de género a un funcionario que se encarga de esa colaboración.

163. División de Género, Equidad y Empleo Rural: La ESW se encarga de facilitar la incorporación general de la perspectiva de género en la labor de la FAO, mientras que los departamentos competentes son los principales responsables del correspondiente proceso de incorporación en su labor. La ESW ha actuado de forma destacada en el ámbito de la TDA, en parte por la importancia que tienen estas cuestiones para su labor y en parte por el interés que desde hace mucho tiempo tiene la ESW en estas cuestiones. La unidad ha nombrado a una persona coordinador en materia de género y cuestiones relativas a la tierra, además de contar con un mínimo de otros dos expertos provistos de experiencia internacional sólida en materia de TDA. La labor de la ESW se ha centrado adecuadamente en la preparación de productos normativos que sirvan de base a actividades relativas a una amplia gama de aspectos de la TDA (véase el Cuadro V-1).

Cuadro V-1: Productos normativos elaborados por la ESW en relación con los aspectos de género de la TDA

Detalles	Año	Organizaciones asociadas
El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2010-2011. Las mujeres en la agricultura. Cerrar la brecha de género en aras del desarrollo	2011	Ninguna
Base de datos sobre género y derecho a la tierra http://www.fao.org/gender/landrights/es/home/	2011	Ninguna
Conjunto de herramientas para las estadísticas de género en la agricultura	2010	Ninguna
Gender and Land Rights. Understanding complexities and adjusting policies (nota de orientación 8)	2010	Ninguna
Gender dimensions of agricultural and non agricultural employment. Status, Trends and Gaps.	2010	FIDA y OIT
Derecho de tierras y propiedad. Guía de instructores en la escuela de campo y de vida para jóvenes agricultores	2010	ONUSIDA, Proyecto de Empoderamiento Jurídico de los Pobres, Noruega y los Países Bajos

⁶¹ *Reforma agraria, colonización y cooperativas*, 2004/1
ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/007/y5407t/y5407t00.pdf.

⁶² Directrices preliminares para la mejora de la equidad de género en los asuntos territoriales, de P. Groppo e I. Sisto (2010); y creación y mantenimiento de la impresionante base de datos de la FAO sobre género y derecho a la tierra, disponible en línea en <http://www.fao.org/gender/landrights/es/home/>.

Detalles	Año	Organizaciones asociadas
El acceso a la tierra en las zonas rurales de África. Estrategias de lucha contra la desigualdad entre los sexos. Taller del proyecto Dimitra de la FAO	2008	DIMITRA, Ministerio Belga de Cooperación para el Desarrollo y Fundación Rey Balduino
Folleto del taller sobre el acceso de las mujeres a la tierra en el África occidental (problemas y soluciones propuestas en el Senegal y Burkina Faso)	2008	DIMITRA, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (Canadá)
Villarreal, Marcela, "Changing customary land rights and gender relations in the context of HIV/AIDS in Africa", coloquio internacional "Les frontières de la question foncière – At the frontier of land issues", Montpellier, 2006.	2008	Ninguna
"Gender, property rights and livelihoods in the era of AIDS". Consulta técnica de la FAO. Informe sobre las deliberaciones.	2008	Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega (financiación de la publicación)
Vulnerability and Property Rights of Widows and Orphans in the Era of the HIV and AIDS Pandemic: A Case Study of Muleba and Makete Districts, Tanzania	2008	Ninguna
Children's Property and Inheritance Rights in the Context of HIV and AIDS	2007	Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega (financiación de la publicación)
Children's property and inheritance rights, HIV and Aids, and social protection in Southern and Eastern Africa	2007	Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega (financiación de la publicación)
Mejorar la igualdad de género en el acceso a la tierra. Notas de la FAO sobre tenencia de la tierra 2.	2006	ETT (preparación y financiación)
Izumi, K. "The Land and property rights of women and orphans in the context of HIV and AIDS. Case Study from Zimbabwe"	2006	Ninguna

164. Además, la ESW ha aportado insumos técnicos a diversas intervenciones dirigidas por la NRL y el ETT. La ESW también ha dirigido el respaldo técnico prestado al proyecto "Fomento de la capacidad en integración del análisis de género en la ordenación del agua y la tenencia de la tierra" (GCP /INT/052/SPA), que tenía por objeto incorporar un enfoque de género en la legislación, las políticas y los programas relativos a la administración y la ordenación de la tierra y el agua en Angola, Cabo Verde, Mozambique y Timor-Leste. La ESW dirige actualmente la segunda fase del proyecto "La mujer rural y el desarrollo, la recolección, el procesamiento y la difusión de información – Dimitra" (GCP/INT/810/BEL), sobre el cual se han publicado documentos y material de comunicación en la serie sobre tenencia de la tierra.
165. La ESW y el ETT han aportado importantes contribuciones a la labor en materia de género de la Red mundial de instrumentos relacionados con la tierra, incluidos el estudio "Gendering Land Tools: Secure Land Rights for All" y el paquete de capacitación en mejora de la igualdad de género y participación popular mediante una buena gobernanza de la tierra.
166. En una reciente evaluación de la función y la labor de la FAO en relación con el género y el desarrollo (2011) se constató que se usa ampliamente la base de datos sobre género y derecho a la tierra, gestionada por la ESW, en particular en la preparación de *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2010-2011* (donde se examinaban las desigualdad entre géneros en el acceso a la tierra) y en el portal sobre la tierra de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra. Sobre la base de entrevistas con partes interesadas y del examen de proyectos y documentos, el equipo de evaluación confirma que se han obtenido logros positivos en la

integración de una perspectiva de género en las iniciativas de la FAO en materia de tenencia de la tierra.

167. La ESW mantiene desde hace mucho tiempo una relación de colaboración con ONU-Mujeres (anteriormente UNIFEM), en particular en el marco del proyecto de reforma agraria en Tayikistán. Una representante superior de ONU-Mujeres ha propuesto que la ESW defienda con más empeño a las agricultoras y sus derechos a la tierra y el agua⁶³. ONU-Mujeres también ha declarado su interés en colaborar estrechamente con la FAO en la actualización de la base de datos sobre género y derecho a la tierra; el equipo de evaluación estima que esa colaboración podría ser valiosa y debe examinarse.
168. **Servicio de Derecho del Desarrollo:** El LEGN ha colaborado con la ESW en la elaboración de la base de datos sobre género y derecho a la tierra. Durante el período que se evalúa, preparó una publicación sobre la dimensión de género de la TDA en su serie de estudios legislativos “Género y legislación - Los derechos de la mujer en la agricultura⁶⁴”. Además, en el estudio legislativo de carácter informativo n.º 105, “Statutory recognition of customary Rights; An investigation into best practices for lawmaking and implementation⁶⁵” se examina, entre otras cosas, la medida en que la legislación sobre tierras de Botswana, Tanzania y Mozambique aborda los derechos de tierras de las mujeres y los grupos desfavorecidos y se proponen maneras de mejorar su protección.
169. Actualmente el LEGN es la dependencia técnica principal de dos proyectos ejecutados en Mozambique, “Promoción del uso de leyes sobre la tierra y los recursos naturales en aras del desarrollo equitativo”(GCP/MOZ/096/NET)⁶⁶ y “Educación y apoyo jurídicos en las comunidades para ayudar a las mujeres a obtener y ejercer sus derechos a la tierra y los recursos y hacer frente a la inseguridad en la tenencia relacionada con el VIH-SIDA” (GCP/MOZ/086/NOR). En el primero, la NRL cumple también funciones de prestación de apoyo, mientras que en el segundo esas funciones corresponden a la ESW, todo lo cual fomenta la colaboración fructífera entre las unidades orgánicas en cuestión.
170. **Conclusiones:** La FAO lleva mucho tiempo al frente de la labor internacional centrada en el género y el desarrollo. En la FAO ha sido excepcionalmente sólida la incorporación de la perspectiva de género en la labor centrada en la organización de la TDA con respecto a la tierra partiendo de una doble estrategia: mantener una firme capacidad en materia de TDA en la unidad encargada de la incorporación (es decir, la ESW) e incorporar expertos que tienen en cuenta el género en las unidades que se ocupan de la tenencia de la tierra. Se consideran eficaces las actuales disposiciones institucionales y la interacción entre las unidades de la ESW y del ETT en materia de TDA. Puede que la manera en que las cuestiones relativas al género y el desarrollo se han incorporado con éxito en la labor de la FAO relacionada con la tenencia de la tierra permita extraer enseñanzas para la futura incorporación de las cuestiones de TDA en toda la Organización.
171. Cuando los Estados Miembros solicitan asistencia en materia de género y TDA, no suelen acudir a la ESW, sino a las unidades encargadas de la materia. Corresponde a ellas ofrecer asesoramiento y asistencia adecuados que tengan presentes el género. La ESW no tiene tantos funcionarios encargados de las cuestiones de TDA como antes, y su número no es suficiente

⁶³ FAO, 2011a.

⁶⁴ Cotula, L. 2007.

⁶⁵ Knight, R. 2010.

⁶⁶ Proyecto complementario de “Apoyo jurídico descentralizado y creación de capacidad para la promoción del desarrollo sostenible y el buen gobierno en el plano local” (GCP /MOZ/081/NET).

para prestar apoyo técnico a todas las operaciones sobre el terreno. Como se recomendaba en la reciente evaluación de 2010 de la función y la labor de la FAO en materia de género, aprobada por la Conferencia de la FAO en julio de 2011, el equipo de evaluación sostiene la necesidad de aumentar la capacidad en materia de género, especialmente a escala regional, lo cual permitirá a la Organización mantenerse informada de las necesidades en aumento para orientar la incorporación del género en la TDA con respecto a la tierra y otros recursos naturales. Su apoyo es necesario no solo para los pocos proyectos sobre TDA centrados en la mujer; para incorporar las cuestiones de género es necesaria su participación en la mayoría de los proyectos sobre la materia, pues resulta difícil imaginar un proyecto de este tipo para el que no sea necesario tener en cuenta la dimensión de género.

Emergencias

172. **Emergencias resultantes de conflictos:** Las controversias motivadas por el acceso a la tierra y los recursos hídricos suelen ser el origen de las emergencias resultantes de conflictos. Estos suelen estar profundamente arraigados, sobre todo en las tierras áridas y semiáridas del África subsahariana. El conocimiento de la historia, el carácter y la escala de los conflictos y las opciones de mejoramiento y conciliación es fundamental para la gestión de los riesgos a largo plazo. La incorporación de las cuestiones relativas a la TDA es también imprescindible en la fase de intervención en situaciones de emergencia y, posteriormente, en la gestión del proceso de recuperación. Los problemas ligados a la tenencia de la tierra y el agua suelen aumentar a raíz de los conflictos territoriales, aunque en un principio no hayan sido su causa. De no tenerse presente las cuestiones arraigadas en el ámbito de la TDA, las crisis pueden agravarse y prolongarse y provocar ulteriores pérdidas de vidas y recursos.
173. En 2005, el anterior Servicio de Tenencia de la Tierra preparó una guía de buenas prácticas titulada “El acceso a la tierra rural y la administración de tierras después de conflictos violentos” que apareció en la serie sobre tenencia de la tierra. La publicación se basa en la experiencia de la FAO en el Líbano, el Afganistán, Bosnia y Herzegovina, Kosovo, Guatemala, el Sudán, el Congo, Sierra Leona y Rwanda y Timor-Leste; en este último país el 75% de la población se vio desplazado por una guerra de independencia librada a fines de los años ochenta. Otros países en los que la FAO ha acumulado valiosa experiencia en materia de servicios de tenencia de la tierra después de una emergencia son Mozambique y Angola, con respecto a los cuales se asignó a la NRL la responsabilidad de la labor en materia de TDA tras la reorganización en 2010 del servicio unificado de tenencia de la tierra.
174. Se ha expresado decepción por el hecho de que, en el período fundamental 2008-09, el Departamento de Gestión de Recursos Naturales y Medio Ambiente no prestara apoyo sistemático a las operaciones sobre el terreno en el contexto del prolongado conflicto librado en el Sudán. La escasez de personal y fondos y las necesidades de servicios de tenencia de la tierra en otras partes contribuyeron a que la FAO retirara estos servicios de su labor en materia de TDA en el Sudán. Se informa de que, tras esta retirada de los servicios de la FAO, ONU-Hábitat intervino para remediar la carencia, tanto en el Sudán como en Liberia, donde la FAO no ha tenido presencia.
175. Tras la evaluación de la cooperación de la FAO en el Sudán 2004-09⁶⁷, en la que se refieren de forma pormenorizada los logros y fracasos de la labor de la FAO en el Sudán relacionada con las tierras (véase el Recuadro V-1), puede reanudarse la intervención de la Organización en el recién independizado Sudán del Sur, de conformidad con un estudio de delimitación del alcance

⁶⁷ FAO 2010e.

llevado a cabo en julio de 2011 y un informe sobre las opciones de reanudación de las operaciones sobre el terreno de la FAO en el que se señala que los conflictos graves relacionados con tierras van en aumento.

Recuadro V-1: Deficiencias de la asistencia en materia de TDA prestada por la FAO en el Sudán, país dominado por conflictos de tierras, en 2008-09

Deficiencias. A nivel institucional, a pesar de la destacada participación en cuestiones relativas a la gobernanza de la tierra en Mozambique y Angola, no pudo prestarse apoyo sistemático en el Sudán. Son posibles motivos de ello las grandes limitaciones de la plantilla del ETT de la FAO, la falta de expertos en tenencia de la tierra en las oficinas subregionales y cierto “ambiente” de desatención de la importancia de la tenencia de la tierra en la Sede.

Más importante aún es que la preocupación por el carácter excesivamente político de la tenencia de la tierra, así como el hecho de que la mayoría de los países no confíen la tenencia de la tierra a sus ministerios de agricultura (que, en la mayoría de los casos, serían las contrapartes “naturales” de la FAO), constituyera un obstáculo a la intervención eficaz de la Organización. Algunas personas entrevistadas durante la misión consideraron que el hecho de que la gestión de la labor en materia de tenencia de la tierra correspondiera, y siga correspondiendo, a la división de emergencias contribuía a la adopción de una perspectiva a corto plazo poco adecuada para hacer frente a cuestiones a largo plazo como la gobernanza de la tierra.

La FAO invirtió poco en el seguimiento de los resultados de su labor centrada en las tierras en el Sudán, y muchas personas ponen en duda el valor añadido y la repercusión de las actividades de la FAO en el ámbito de la gobernanza de la tierra, pues, de hecho, las controversias motivadas por los recursos parecen ir en aumento y la situación de la seguridad de tenencia de la tierra sigue siendo la misma que en 2005. Pese a que hasta 2008 la labor de la FAO centrada en las cuestiones relativas a la tierra se calificó, en líneas generales, de muy profesional (debido al hecho de que a fines de 2008 se disponía de una ley de tierras), no puede observarse repercusión alguna, pues, sencillamente, nadie conoce esta ley (ni siquiera en los estados, que deberían encargarse del cumplimiento de las leyes). El Gobierno de Sudán del Sur carece de orientación legislativa; de hecho, toda la labor ejecutada por la FAO en materia de tenencia de la tierra ha quedado en fases experimentales.

No se está prestando suficiente atención a la comunicación en el país de la labor de la FAO en materia de tenencia de la tierra. En el Ministerio de Agricultura y Bosques se sabe muy poco, por ejemplo, de las actividades de la Organización relacionadas con la seguridad de la tenencia de la tierra, pese a que el Ministerio debería ser parte interesada fundamental al respecto, junto con la Comisión de Tierras de Sudán del Sur, el Ministerio de Vivienda y otras instancias. Es acusado el movimiento del personal en los organismos que operan en el Sudán, y varias personas entrevistadas por la misión, entre ellas funcionarios de la FAO, mostraron escasos conocimientos sobre la labor a largo plazo llevada a cabo por la FAO en el ámbito de la tenencia de la tierra.

Fuente: Evaluación de la cooperación de la FAO en el Sudán 2004-09, página 70 (FAO 2010)

176. Ha preocupado a la TCE que el ETT no haya entendido suficientemente la urgencia e inmediatez de las emergencias en el ámbito humanitario, mientras que el ETT señala que no basta con limitarse a hacer frente a los síntomas de una crisis pasando por alto las causas subyacentes. No cabe duda de que parte del problema reside en que los fondos de emergencia que se necesitan de forma imperiosa para las labores de socorro se han aportado por períodos breves y han sido escasos. También es indudable que para prever los conflictos relacionados con las tierras son fundamentales la supervisión y el seguimiento de anteriores conflictos de ese tipo. También lo es la colaboración con autoridades gubernamentales y especialistas del país a fin de asesorar sobre las reformas normativas y jurídicas y velar por que el personal de la FAO en los países y los regiones esté plenamente informado y tenga conocimiento de la importancia de la labor de la FAO en materia de TDA. No obstante, el carácter prolongado de los conflictos relacionados con la tierra y el agua en el Sahel y el Cuerno de África plantea cuestiones sobre la mejor

manera en que la FAO puede prestar asistencia en vista de que los Estados Miembros en cuestión carecen de capacidad y compromiso por lo que se refiere a la gobernanza de la tierra.

177. **Emergencias resultantes de desastres naturales:** La FAO también recibe solicitudes de apoyo después de emergencias para resolver problemas de tenencia de la tierra surgidos a raíz de desastres naturales hidrometeorológicos y geofísicos. En los casos complejos, la repercusión de un desastre natural puede verse agravada por los efectos de disturbios políticos prolongados, como ocurrió en el caso de las inundaciones ocurridas en la Provincia de la Frontera del Noroeste del Pakistán en 2010 y, actualmente, en la situación de emergencia derivada de la sequía desatada en Somalia en septiembre de 2011. Sin embargo, gran parte de los desastres naturales no van acompañados de conflictos, y la asistencia solicitada, de carácter más técnico, tiene por objeto la reconstrucción y el desarrollo de un sistema de administración de la tierra.
178. En colaboración con unidades y asociados internacionales de la FAO encargados de la TDA, la TCE ha tomado parte en la preparación del manual de capacitación “La tenencia de la tierra en la gestión de riesgos en desastres naturales: evaluación y posibles respuestas” (FAO 2011) y de una serie de seis resúmenes informativos de países titulada “En tierra segura: desastres naturales y tenencia de la tierra”. La serie se centra en las inundaciones de Mozambique; los ciclones, inundaciones, corrimientos de tierras y tormentas repentinas ocurridos en Filipinas; las perturbaciones geofísicas del Ecuador; los huracanes de Honduras; los tsunamis, inundaciones y terremotos de Indonesia; y las inundaciones, la erosión de los ríos y los ciclones en Bangladesh. Como se explica en la introducción, el manual va dirigido a personas que toman parte en intervenciones en situaciones de emergencia y en la gestión del riesgo de desastres. Tiene por objeto presentar una visión panorámica de los principales problemas relativos a las tierras que pueden surgir tras un desastre natural y que deben examinarse en los procesos de respuesta, recuperación y rehabilitación.
179. La FAO y sus asociados deben tener la seguridad de que en los Estados Miembros existe un plan de acción para distribuir el documento a los organismos encargados de las intervenciones en casos de emergencia y la gestión del riesgo de desastres y de que, cuando sea necesario, se prestará asistencia técnica para impartir cursos de capacitación complementaria en los países y regiones que mayor riesgo corran.
180. Aunque las unidades del NR encargadas de la TDA han establecido una interacción fructífera con la ESW para velar por la integración de la perspectiva de género en la labor del ETT, falta por establecer una cooperación estrecha semejante con la División de Operaciones de Emergencia y Rehabilitación (TCE) en relación con la labor en materia de TDA después de una emergencia. En febrero de 2011 el ETT y la TCE colaboraron en la contratación de un consultor encargado de estrechar vínculos entre la labor de la FAO en el ámbito de la tenencia de la tierra y las emergencias, pero no se encontró un candidato idóneo, tal vez porque en un principio se trataba de un puesto a corto plazo. La labor del consultor consistía en forjar vínculos más estrechos entre la NRC y la TCE en la medida en que comparten un resultado de la Organización común en el PTP correspondiente al próximo bienio. No obstante, en vista de los indicios de que la escala y la frecuencia de la labor de emergencia van en aumento, esa iniciativa solo puede suponer un alivio temporal.
181. **Conclusiones:** El equipo de evaluación llega a la conclusión de que harán falta más recursos, en la Sede y sobre el terreno, para que la FAO cumpla una función útil en la reducción de los efectos de las emergencias ligadas a conflictos y asesore y ayude en relación con las cuestiones relativas a la TDA resultantes de catástrofes naturales. También es necesario sensibilizar al personal de la FAO ubicado en la Sede, las regiones, las subregiones y los países y fomentar su capacidad de abordar las cuestiones de TDA en emergencias y en la fase de recuperación.

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

182. Los expertos de la FAO en TDA llevan delimitando los principios de política esenciales por los que se ha de regir la gobernanza de la tierra desde antes de que se celebrara la CIRADR en 2006. El inicio oficial del proceso de elaboración de las Directrices voluntarias se pospuso hasta 2009, momento en que Alemania y Finlandia facilitaron los recursos extrapresupuestarios necesarios. Dirige el proceso la “Secretaría de las Directrices voluntarias”, ubicada en el Departamento de Recursos Naturales de la NRC. A continuación se exponen las etapas de la redacción de las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia (Cuadro V-2).

Cuadro V-2: Fases del proceso de elaboración de las Directrices voluntarias

2006	Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR), Brasil
2008	Estudios de antecedentes sobre los principios de políticas: estudios temáticos y reunión del grupo de expertos
2009	Mandato claro de la FAO para preparar las Directrices voluntarias: Alemania y Finlandia aportan los fondos. Celebración con múltiples partes interesadas de consultas dirigidas al sector privado, la sociedad civil y agrupaciones regionales.
2010	Preparación, examen y ultimación de un borrador inicial de las Directrices voluntarias. El FIDA y Suiza aportan fondos adicionales. La FAO celebra una reunión del grupo de expertos y una consulta electrónica y sigue celebrando consultas regionales. En las publicaciones se examina el proceso mediante evaluaciones de todas las consultas regionales y documentos de la FAO en los que se determinan los aspectos que se deben abordar en las Directrices voluntarias.
2011	Ultimación, difusión y presentación de las directrices al CFS en abril para que el grupo de trabajo de composición abierta las examine y, posteriormente, el Comité las estudie oficialmente en su 37.º período de sesiones, celebrado del 25 al 28 de julio de 2011. Presentación del borrador al grupo de trabajo de composición abierta.
2012	Aplicación: preparación de planes de acción regionales y en los países.

183. Para dar cabida al mayor número de circunstancias nacionales posibles, se pretende que las directrices tengan carácter general y abarquen una amplia gama de sistemas de tenencia y no solo la administración de tierras por parcelas. En el último borrador de las Directrices voluntarias se hace referencia a los derechos y responsabilidades relacionados con la tenencia, en concreto los derechos de los pueblos indígenas y otros derechos consuetudinarios e informales; la propiedad y el control estatales de la tierra; los recursos naturales y la función del Estado en la supervisión de la ordenación territorial, los mercados de la propiedad y la administración de la tenencia; la solución de conflictos; el cambio climático y la restitución de los derechos de tenencia y el acceso después de un desastre natural o un conflicto violento.

184. Con miras al proceso de elaboración de directrices en materia de tenencia, y en vista de su carácter transversal, el Departamento de Gestión de Recursos Naturales y Medio Ambiente instituyó mecanismos para interactuar con otras unidades de la FAO. La magnitud de la tarea y la necesidad de recursos obligaron a la Organización a asociarse con otras instancias internacionales, como el PNUD, el FIDA y ONU-Hábitat, y con organizaciones donantes. La interacción con las partes interesadas tuvo como marco un amplio programa de consultas. Se celebraron reuniones regionales en el Brasil, Burkina Faso, Etiopía, la Federación de Rusia, Jordania, Namibia, Panamá, Rumania, Samoa y Viet Nam. Asistieron cerca de 700 personas de 133 países que representaban a los sectores público y privado, la sociedad civil y el mundo

académico. También se celebró en Londres una consulta con el sector privado en la que participaron más de 70 personas de 21 países. En Italia, Malasia, Malí y el Brasil se celebraron cuatro consultas regionales dirigidas a la sociedad civil a las que asistieron casi 200 personas de 70 países.

185. En el curso de la elaboración de las Directrices voluntarias su cobertura temática experimentó algunos cambios. En un principio, las directrices se iban a centrar en “la tierra y otros recursos naturales”. Las primeras deliberaciones no solo trataron de los terrenos agrícolas, sino también de los terrenos urbanos y forestales, la pesca, los minerales y el agua. A medida que avanzaban las deliberaciones, se hizo patente que los minerales y el agua no encajaban fácilmente en el marco de gobernanza de la tierra. La FAO está preparando por separado directrices técnicas relativas a la gobernanza del agua. La última versión del proyecto de Directrices se titula “Directrices voluntarias para la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional⁶⁸”.
186. Las organización no gubernamentales (ONG), incluidos los miembros de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, consideraron que el borrador inicial de las Directrices voluntarias (abril de 2011) se centraba demasiado en lo que debían hacer los Estados, y se preguntaron si las Directrices solo iban dirigidas a los gobiernos. En ellas no se desarrollaba la definición de Estado y de gobernanza y no se abordaban en suficiente medida las cuestiones de la descentralización, el desarrollo territorial y los derechos de los ciudadanos. Las ONG sostenían que estas preocupaciones eran especialmente importantes para la protección de la diversidad biológica, las tierras comunales y los derechos indígenas y consuetudinarios, que en las Directrices voluntarias aparecen como derechos “de permiso” otorgados por el Estado en lugar de “derechos territoriales primarios” reconocidos y protegidos por el Estado. Se sostuvo que era necesario adoptar una perspectiva más equilibrada que dotara de funciones de gobernanza a otras instancias⁶⁹. En ulteriores borradores se procuró tener en cuenta estas preocupaciones.
187. Como se indicaba antes, con las Directrices voluntarias se pretendía ampliar las deliberaciones sobre los principios de la política agraria e ir más allá de la presunta preocupación anterior de los expertos de la FAO en tenencia de la tierra con respecto a la administración y el registro de la tierra por parcelas. No obstante, algunas de las personas consultadas por el equipo de evaluación consideran que las Directrices siguen ocupándose en exceso de la administración de la tierra en un sentido clásico. Una serie de encuestados vinieron a decir algo parecido al mencionar que en ocasiones no se habían abordado plenamente las cuestiones relativas al acceso ni se habían reconocido con claridad las modalidades de tenencia intermedias que suelen prevalecer en asentamientos informales de las zonas urbanas.
188. Algunos de los entrevistados que formaban parte de la comunidad de ONG o estaban vinculados con el Marco de acción y directrices sobre política agraria en África manifestaron su inquietud por el carácter voluntario de las directrices. Les parecía que si el proceso era voluntario era improbable que avanzara. Sostuvieron que, por lo que se refiere a la aplicación, nada ocurriría si no se obligaba a los gobiernos y que las OSC deben hacer uso de las Directrices voluntarias como instrumento de promoción a escala nacional. Otros señalan que para llegar a un consenso las directrices no pueden ser vinculantes para todos los Miembros. Se entiende

⁶⁸ En la Parte VI del presente documento se explican detenidamente los motivos de que el agua no forme parte de las Directrices.

⁶⁹ Compendio y síntesis de documentación presentada por Miembros, asociados y expertos particulares de la red de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra en el marco de la consulta electrónica sobre el borrador inicial de la FAO, Secretaría de la Coalición, mayo de 2011.

que ya se han abordado antes asuntos de política adoptando directrices voluntarias, por ejemplo en el caso de las Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, aprobadas por el Consejo de la FAO en 2004⁷⁰.

Las Directrices voluntarias y otros recursos naturales

189. Las Directrices voluntarias, que están centradas en cuestiones relativas a la tenencia de la tierra, se refieren también a la actividad forestal y la pesca; en ellas se procura determinar los elementos de las dificultades y oportunidades en materia de TDA que son comunes a estos distintos sistemas de recursos⁷¹. Sin embargo, incluso en este caso los entrevistados y las respuestas a los cuestionarios del equipo de evaluación vienen a indicar que, por ejemplo, la población pescadora no ha tomado parte suficientemente en el proceso. Da la sensación de que las comunidades dedicadas a la pesca y la actividad forestal no tienen el mismo grado de identificación que las comunidades que se ocupan de los terrenos agrícolas y la agricultura.

190. En un principio se tenía intención de que el agua formara parte de las Directrices voluntarias, pero, a medida que se estudiaba con mayor detenimiento la fusión de los principios y directrices relativos a la tenencia de la tierra y los derechos de agua, fue quedando claro que hay más diferencias que semejanzas. También existen diferencias fundamentales en los enfoques; por lo que se refiere al agua, las cuestiones de TDA se centran en la asignación, los derechos y el acceso en el contexto de la ordenación del recurso en las cuencas o los acuíferos, mientras que la tenencia de la tierra se centra más en la administración de los sistema de tenencia y la definición y la garantía de los derechos individuales de tenencia en un sistema político. Como consecuencia de ello se retiró el agua de las Directrices. Muchas partes interesadas a las que se entrevistó para la evaluación expresaron su decepción por esta decisión. No obstante, muchas entendían los motivos y opinaban que los argumentos a favor de no incluir el agua en las Directrices eran, en su mayor parte, válidos. El equipo de evaluación está de acuerdo con ello. Simplificando, los argumentos eran los siguientes:

- Para dar cabida al agua habría que conciliar las Directrices voluntarias en el contexto de los centenares de tratados y acuerdos transfronterizos por los que se rigen el aprovechamiento, la asignación y el uso del agua, lo cual habría obligado a recurrir a expertos jurídicos cuyas deliberaciones habrían retrasado los avances y frenado el impulso. Como se mencionaba en la introducción de este capítulo, las dificultades y oportunidades relacionadas con las aguas transfronterizas están generalizadas y revisten importancia; lo mismo cabe decir de los correspondientes derechos y cuestiones relativas al acceso.
- Al final se llegó a la conclusión de que las diferencias entre los derechos de agua y los derechos y la tenencia de tierras tienen más peso que las semejanzas: “las abundantes divergencias entre los derechos de tenencia de la tierra y los derechos de agua son tales que, aunque ambos tipos de derechos presentan semejanzas diversas, las diferencias son mayores y más llamativas⁷²”.

⁷⁰ El Consejo de la FAO aprobó las “Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional” en su 127.º período de sesiones, celebrado en noviembre de 2004.

⁷¹ Véase el examen de las Directrices voluntarias que figura en la Sección V.

⁷² Burke, J., sin fecha. Proyecto de documento de cuestiones relativas a las directrices técnicas sobre el agua. En este perspicaz trabajo figura un excelente examen de las semejanzas y diferencias entre las dificultades y oportunidades en materia de TDA y las cuestiones relativas a la gobernanza por lo que se refiere al agua y la tierra.

191. De haberse incluido el agua, las Directrices voluntarias habrían tenido que ser todavía más generales, indeterminadas y técnicas de lo que son actualmente. De hecho, es alto el grado de generalidad del actual borrador de las Directrices. Un entrevistado señaló que ello es previsible "... ahora que el control de las Directrices voluntarias ha pasado de los técnicos a los políticos, que son especialistas en llegar a soluciones de compromiso mediante simplificaciones". Dos donantes entrevistados consideraron que los motivos por los que se ha excluido el agua, aunque se han comunicado debidamente y se han explicado en el entorno de la FAO, no se han comunicado correctamente a las partes interesadas externas ni estudiado con ellas.
192. Varias partes interesadas externas expresaron su inquietud por la ausencia de la gobernanza del agua en las Directrices voluntarias: "no podemos hablar de la tierra sin hablar del agua" (OSC). Un donante se mostró sorprendido por que se excluyera el agua de las Directrices voluntarias y afirmó que su inclusión habría sido "un activo". Un consultor independiente calificó la ausencia de los derechos de agua en las Directrices voluntarias de "grave carencia"; habría sido preferible incluir el agua o, en su defecto, limitar las Directrices a la tenencia de terrenos agrícolas y redactar por separado directrices para los otros recursos naturales. Se tenía la impresión de que esta laguna no podía colmarse con la directriz para la aplicación correspondiente al agua, pues "no se puede aplicar lo que no se trata en las Directrices voluntarias... Las Directrices constituyen lo que hay que hacer, mientras que las directrices para la aplicación indican la manera de hacerlo" (OSC).
193. Los argumentos a favor de la inclusión de la pesca y la actividad forestal en las Directrices voluntarias tienen un carácter bastante delicado⁷³:
- Los sectores de la pesca y los bosques estaban interesados en sumarse al proyecto; en las etapas iniciales el ETT de la FAO colaboró estrechamente con colegas del sector forestal en el proyecto ejecutado con cargo a un fondo fiduciario del Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional (DFID), "Programa de Apoyo a los Modos de Vida Sostenibles" (subprograma relativo al acceso a los recursos naturales). De ese modo, se había generado una estrecha relación y un entendimiento mutuo cuando se puso en marcha la labor central relativa a las Directrices voluntarias.
 - En 2006-09 el ETT de la FAO colaboró estrechamente con colegas de los sectores pesquero y forestal en el proyecto "Empoderamiento Jurídico de los Pobres", financiado en 2006-08 por Noruega y en 2009 por Noruega y los Países Bajos. En cierto sentido, las últimas labores conjuntas sobre las Directrices voluntarias emprendidas por el personal encargado de la tenencia de la tierra, la pesca y la actividad forestal eran una continuación lógica de este historial de colaboración.
 - En realidad, las dificultades en materia de TDA con respecto a la tierra, los bosques y la pesca continental están estrechamente vinculadas: los medios de vida de gran parte de la población pobre, en particular de la población rural pobre, están diversificados y dependen del acceso a una serie de recursos naturales diversos. Los hogares pueden combinar los cultivos agrícolas y la ganadería con la pesca y la caza en bosques, a veces de manera totalmente integrada, como en el caso del cultivo de arroz con cáscara en zonas anegadizas o terrenos que quedan al descubierto con el descenso estacional del nivel de agua de un lago. Las zonas de anegamiento y las zonas inundadas estacionalmente que no se aprovechan para plantar cultivos agrícolas se destinan a menudo al pastoreo. El acceso a los bosques genera productos forestales no maderables y productos forestales menores, como

⁷³ Damos las gracias a David Palmer por sus observaciones, de gran utilidad, en torno a los antecedentes sobre la inclusión de los bosques y la pesca.

por ejemplo animales de caza silvestre, nueces, bayas, leña, aceites, fibras o plantas medicinales.

- Son dinámicas las líneas divisorias entre los terrenos agrícolas, las tierras boscosas y la pesca de captura y la acuicultura. Por ejemplo, está documentado el desbroce de tierras boscosas con fines agrícolas (incluido el pastoreo extensivo). Así pues, tiene sentido estudiar conjuntamente la gobernanza de la tenencia en estos tres ámbitos.
- Al incluir la actividad forestal y la pesca (prestando especial atención a la pesca continental y la acuicultura), el proyecto de Directrices voluntarias promueve la adopción de un enfoque coordinado para la administración de la tierra y otros recursos.

194. **Conclusiones:** El equipo de evaluación considera que la FAO acertó al no incorporar el agua en el proceso relativo a las Directrices voluntarias por los distintos motivos expuestos. A la vez, cree que, si pueden obtenerse fondos extrapresupuestarios, debe ser prioritario para la FAO elaborar un conjunto de Directrices voluntarias para el agua que complementen las directrices de aplicación relativas al agua que ya se han puesto en marcha. Como indicaba un entrevistado, las directrices para la aplicación son sugerencias sobre la “manera” de hacer algo, pero hace falta también una definición (las Directrices voluntarias) de ese “algo”. En vista de que el agua no forma parte de las actuales Directrices, hace falta un conjunto independiente de directrices para el agua. Otra opción sería combinar el “algo” y la “manera” en un documento unificado.

195. Se dio a entender al equipo de evaluación que se habían celebrado varias deliberaciones sobre las opciones para la aplicación de las Directrices voluntarias, pero hay que esperar a que el CFS las apruebe y a que los Estados Miembros soliciten asistencia. No es probable que los procesos de elaboración de políticas agrarias predeterminadas que abarquen todas las directrices pertinentes resulten viables para la mayoría de los países, que sin duda tendrán que hacer frente a sus dificultades en el ámbito de la tierra, numerosas y complejas, adoptando un enfoque más progresivo⁷⁴. A este respecto, se ha propuesto que, si los Estados Miembros lo solicitan, y cuando así ocurra, la FAO prepare una gama de medidas o guías de aplicación que conste de listas de verificación detalladas para uso de determinados países en distintos niveles de la administración pública. Los países determinarían las prioridades que desean abordar. Cabe esperar que esas solicitudes ofrezcan a la FAO la oportunidad de preparar un programa de trabajo en el que la coherencia entre la labor normativa y las operaciones sobre el terreno sea mayor que antes.

196. Todavía es pronto para determinar si mereció la pena invertir en las Directrices voluntarias. La inversión fue en gran parte un desembolso para el proceso de consulta, en relación con el cual el equipo de evaluación ha recibido, por lo general, observaciones positivas, algo que sin duda contribuirá a la credibilidad de las Directrices. El proceso de elaboración de las Directrices voluntarias ha ofrecido a la FAO la oportunidad de interactuar con los Estados Miembros, grupos de la sociedad civil y agentes del sector privado en torno a diversas cuestiones capitales. La evolución dependerá en gran medida de si el CFS hace suyas las Directrices y de la medida en que los Estados Miembros tienen en cuenta los principios de política expuestos en el documento. Aunque solo se trate de eso, el proceso ha dado notoriedad a las cuestiones relativas a la tenencia, lo cual es importante. No cabe duda de que el proceso ha sido costoso. Además de absorber una proporción considerable del presupuesto ordinario y unos 4,6 millones de USD en concepto de apoyo extrapresupuestario, desde 2008 ha consumido gran parte del tiempo del personal disponible para las labores centradas en la tenencia de la tierra y, en menor medida, para las cuestiones de TDA en el ámbito del agua, los bosques y la pesca.

⁷⁴ Adams y Knight 2011.

197. La FAO debería ser selectiva al aplicar las Directrices voluntarias y enérgica al ocuparse de los asuntos que incumben a la Organización. La documentación orientativa preparada no debería estar limitada por el carácter consensual de las Directrices, sino representar una posición clara de la FAO con respecto a estas cuestiones que esté centrada en objetivos mucho más específicos. Parece previsto que esa orientación se adapte a sectores concretos y se ocupe no solo de la gobernanza de la tierra, sino también de la gobernanza de los bosques, la pesca y el agua en el marco de un plan estratégico institucional.

Adquisiciones de terrenos a gran escala

198. Desde 2007 viene aumentando la inquietud suscitada por la mayor demanda de grandes extensiones de terrenos agrícolas de países en desarrollo con fines de producción comercial de cultivos alimentarios y biocombustibles, en su mayor parte para la exportación. La demanda, fundamentalmente determinada por los rápidos aumentos del precio de los alimentos y el combustible, corresponde a la inversión nacional e internacional (que a menudo están vinculadas entre sí). La tierra amenazada, ya se trate de sabanas, superficies forestales o bosques tropicales⁷⁵, está invariablemente ocupada de una u otra forma, especialmente si se tienen plenamente en cuenta el alcance y el carácter de los sistemas consuetudinarios de uso de las tierras. Sin embargo, el título formal de estas grandes extensiones suele corresponder al Estado, lo cual plantea peligros evidentes a los derechos y los medios de vida locales cuando el Estado se propone que esa tierra “no utilizada” produzca. Aunque la FAO se ocupa institucionalmente de esta cuestión desde 2008, momento en que los Estados Miembros empezaron a solicitar información y asesoramiento sobre la manera de gestionar la nueva oleada de solicitudes de tierra, es importante observar que, por lo que se refiere a los programas por países, desde mediados de los años noventa la FAO ha prestado apoyo a la elaboración de instrumentos de ordenación territorial que generen una solución equitativa al dilema planteado por la necesidad de atraer capital para las tierras no utilizadas sin poner en peligro los medios de vida locales. El programa en Mozambique ha sido especialmente activo al respecto, desde la elaboración del instrumento de consulta con las comunidades en el marco de la Ley de tierras de 1997 hasta el momento actual, en el que presta apoyo a un proyecto gubernamental experimental dirigido a promover las asociaciones entre las comunidades y los inversores en proyectos para los que son necesarias grandes superficies de tierra.

199. A escala internacional, las principales instancias de la FAO son el ETT, la EST, que lleva varios años promoviendo el examen de esta cuestión en la Organización y tratando de promoverla en otros foros internacionales, y la Oficina Jurídica, que ha participado en las deliberaciones y se propone actualizar el manual de 1998 sobre el marco para las inversiones internacionales.

200. La FAO empezó en 2008 a prestar apoyo a una serie de estudios llevados a cabo por el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIMAD) y publicó un documento de trabajo, “Bioenergy and Land Tenure, the implications of biofuels for land tenure and land policy” (Cotula et al 2008), y una nota de orientación, “Del acaparamiento de tierras al ganar-ganar” (FAO 2009), en la que se sostiene que, debidamente gestionado, el “acaparamiento de tierras” podría acabar beneficiando a la producción alimentaria mundial y a los pobres de todo el mundo. En 2009 el IIMAD publicó un informe, respaldado por la FAO y el FIDA, cuyo título era “¿Acaparamiento de tierras u oportunidad de desarrollo? Inversión agrícola y acuerdos internacionales sobre la tierra en África” (Cotula et al. 2009). El estudio se basaba en

⁷⁵ Como se indica en la Parte VI, ello está íntimamente ligado a la preocupación de la FAO por la deforestación y la pérdida de superficie forestal, pues gran parte de las extensas áreas de tierra adquiridas por lugareños o forasteros está formada por terrenos forestales. El “acaparamiento de tierras” es desde hace muchos decenios una preocupación acuciante en los círculos del sector forestal.

investigaciones llevadas a cabo sobre el terreno en Etiopía, Ghana, Malí, Madagascar, Mozambique, el Sudán y Tanzania. En 2010 el IIMAD publicó otro informe patrocinado por la FAO y el FIDA, “Making the most of agricultural investment; Agricultural investment and collaborative business models” (Cotula y Leonard 2010), en el que se estudiaba la experiencia acumulada por modelos empresariales de explotación agrícola para los cuales no era necesario adquirir tierras. Otra publicación del IIMAD lleva el título “Land Deals in Africa: What’s in the Contracts?” (Cotula 2011). Cotula ha preparado también un documento temático (5B), “Land tenure issues in agricultural investment” como complemento del “Estado de los recursos de tierras y aguas del mundo para la alimentación y la agricultura (SOLAW)” (2011) de la FAO⁷⁶. En el documento temático figuran directrices útiles sobre la salvaguardia de los derechos de tierras locales y sobre la manera de aprovecharlos para acceder a la participación en las inversiones agrícolas a gran escala.

201. Para crear conciencia sobre la política y la práctica e influir en ellas, la FAO ha abordado también la cuestión de la adquisición de terrenos a gran escala en el contexto de las Directrices voluntarias para la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (véase la correspondiente sección del presente documento). En la Sección 12 de la actual versión de las Directrices voluntarias, dedicada a las inversiones y concesiones, se propugna un apoyo a las inversiones y concesiones en tierras provisto de salvaguardas ante la pérdida de derechos de tenencia y medios de vida y ante las repercusiones adversas en los derechos humanos, la inseguridad alimentaria y los daños ambientales. Se menciona expresamente la necesidad de evitar las posibles repercusiones negativas en las mujeres. En las Directrices se insiste en la adopción de nuevas políticas y leyes basadas en acuerdos sobre determinadas normas, incluidas revisiones periódicas, sanciones explícitas y de carácter ejecutorio y negociaciones con todas las partes afectadas. Se insiste también en la realización de estudios previos a la negociación, procesos transparentes, consultas amplias y un seguimiento eficaz de la aplicación y las repercusiones de los acuerdos.
202. La FAO, el Banco Mundial, la UNCTAD y el FIDA están preparando un conjunto mínimo de “Principios para una inversión agrícola responsable que respete los derechos, medios de vida y recursos”, denominados “Principios IAR”. Estos principios tienen por objeto ofrecer un marco de referencia para los reglamentos nacionales, los acuerdos de inversión internacionales, las iniciativas mundiales de responsabilidad social empresarial y los contratos particulares de inversión⁷⁷. La EST es la dependencia técnica principal de la FAO encargada de estos asuntos. No obstante, queda igual de claro que, en este contexto, ha de fomentarse el diálogo y la colaboración con los programas de campo. Por ejemplo, con el actual programa de Mozambique se pretende elaborar un documento de directrices para promover asociaciones equitativas entre las comunidades y los inversores que mejoren los ingresos en un marco más amplio de “actividad empresarial inclusiva”.

⁷⁶ http://typo3.fao.org/fileadmin/templates/solaw/files/thematic_reports/TR_05B_web.pdf.

⁷⁷ Hallam 2011.

203. **Los derechos de tierras y la reducción de emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo (REDD):** El equipo de evaluación observa que la adquisición de terrenos a gran escala es un factor destacado que contribuye a la deforestación y que el FO lleva algunos decenios preocupándose de la cuestión. Aunque la labor relativa a la adquisición de terrenos a gran escala se centra en aspectos un tanto distintos, la FAO tiene la oportunidad de aprovechar algunas de las posibles sinergias entre su labor en el ámbito de los derechos de tierras (por ejemplo, la metodología de delimitación de tierras comunitarias)⁷⁸ y la investigación de maneras de lograr que las comunidades se beneficien del proceso REDD y pasen a ser beneficiarios activos y partes interesadas en las tareas orientadas a reducir la deforestación. Por ejemplo, la FAO toma actualmente parte destacada en la labor del Programa ONU-REDD relativa a la reducción de la deforestación. Esta labor puede aprovechar las actividades de la FAO y sus asociados en el ámbito de la ordenación de las tierras, la planificación territorial participativa y la adquisición de terrenos a gran escala y viceversa.
204. Los Principios IAR se elaboraron tras un intento de adquisición a gran escala de terrenos forestales con fines agrícolas que tuvo lugar en Madagascar en junio de 2009. Constan de siete principios: 1) Se reconocerán y respetarán los derechos vigentes sobre la tierra y los recursos naturales conexos; 2) Las inversiones no pondrán en peligro la seguridad alimentaria, sino que más bien la fortalecerán; 3) Los procesos de acceso a la tierra y otros recursos y las correspondientes inversiones serán transparentes, estarán sujetos a seguimiento y garantizarán la rendición de cuentas de todas las partes interesadas en un entorno empresarial, jurídico y reglamentario adecuado; 4) Se consultará a todos los que se vean materialmente afectados, y se registrarán y cumplirán los acuerdos a los que se llegue en las consultas; 5) Los inversores velarán por que los proyectos respeten el estado de derecho y las mejores prácticas de la industria, sean económicamente viables y reporten un valor común duradero; 6) Las inversiones generarán repercusiones sociales y distributivas deseables y no aumentarán la vulnerabilidad; y 7) Se cuantificará el impacto ambiental de los proyectos y se tomarán medidas para fomentar el uso sostenible de los recursos reduciendo al mínimo y mitigando los riesgos y la magnitud de los impactos negativos.
205. El Comité de Seguridad Alimentaria de las Naciones Unidas ha convenido en que las consultas y la ultimación de los Principios IAR tengan lugar cuando se hayan ultimado las Directrices voluntarias, lo cual ofrecerá la oportunidad de exponer en esas deliberaciones las observaciones indicadas en las Directrices con respecto a los derechos de tierras locales⁷⁹.
206. En octubre de 2010, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS) de las Naciones Unidas pidió a su Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición que llevara a cabo un estudio sobre la tenencia de la tierra y las inversiones internacionales en agricultura para que lo presentara en su siguiente período de sesiones, programado para octubre de 2011. En el informe del Grupo⁸⁰, publicado en julio de 2011, figuran recomendaciones que tienen consecuencias para el seguimiento llevado a cabo por el ETT y para la futura orientación del apoyo de la FAO a la TDA⁸¹.

⁷⁸ Véase el Documento de trabajo sobre tenencia de la tierra n.º 13, Participatory Land Delimitation.

<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/012/ak546e/ak546e00.pdf>

⁷⁹ <http://www.fao.org/economic/est/inversiones/favoreciendo-el-concenso-internacional-sobre-los-principios-iar/es/> y <http://www.responsibleagroinvestment.org/rai/>.

⁸⁰ <http://www.fao.org/cfs/cfs-home/es/>.

⁸¹ Recomendación 3: [...] “es necesario que los gobiernos, así como las comunidades locales, tengan acceso a asesoramiento jurídico, financiero y técnico. Una opción a este respecto sería que el Servicio de Tenencia de la Tierra de la FAO brindara asesoramiento jurídico”. Recomendación 12: [...] “el CFS tratará de establecer en la FAO un observatorio para la tenencia de la tierra y la aplicación de las Directrices voluntarias, velando por que las inversiones redunden en la disminución del hambre y la pobreza en las comunidades y los países receptores”.

207. **Conclusiones:** La función de la FAO en este ámbito consistiría en facilitar a los gobiernos y los organismos de desarrollo asesoramiento sólido sobre la manera de gestionar este proceso, para lo cual la Organización dispone de considerable credibilidad, especialmente en comparación con los principales organismos donantes bilaterales de cuyos países procede gran parte de los inversores. Los donantes multilaterales, que a menudo pueden impulsar políticas mediante los fondos que tienen a su disposición, cumplen una función secundaria en este ámbito tan delicado.

208. El equipo de evaluación observa que, a juzgar por las respuestas a las encuestas al personal y las entrevistas con el personal regional, la FAO no ha podido aportar asesoramiento adecuado en materia de adquisición de terrenos a gran escala como consecuencia de la falta de información actualizada al respecto sobre países concretos. La excepción fue el caso de Mozambique, donde, cada vez con más éxito, la FAO colabora con el Gobierno y las comunidades desde mediados de los años noventa elaborando y ensayando procedimientos de promoción de asociaciones entre las comunidades y los inversores de las que forman parte proyectos sobre tierras agrícolas, actividades forestales y desarrollo de la flora y fauna silvestres. Sin embargo, la FAO y otros organismos como el IIMAD y la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra han elaborado una serie de estudios útiles por países sobre el tema que el personal de campo de la FAO y las representaciones de la Organización podrían analizar provechosamente junto con los gobiernos.

VI. Examen del apoyo de la FAO a la TDA con respecto a otros recursos naturales

209. En la presente sección se presenta información básica sobre las principales cuestiones relativas a la TDA con respecto a los recursos naturales. A continuación se examinan las dificultades y oportunidades de la FAO en materia de TDA por lo que se refiere a los recursos naturales distintos de las tierras agrícolas y de pastoreo, incluidos los bosques, la flora y fauna silvestres, la pesca y el agua. Para cada uno de los “otros” recursos naturales se presenta:

- un breve examen de las dificultades y oportunidades prioritarias;
- una relación de las actividades llevadas a cabo por la FAO con respecto a estas dificultades y oportunidades.

En la sección final se expone la perspectiva del equipo de evaluación sobre los principales aspectos de las actividades de la FAO en materia de TDA con respecto a los “otros” recursos naturales.

210. **Antecedentes:** Las dificultades en materia de TDA correspondientes a las tierras y a otros recursos naturales se asemejan de muchas maneras, pero también existen al respecto diferencias importantes derivadas de las complejidades propias de las distintas características de estos recursos^{82,83}. Por ejemplo, el hecho de que el agua, los peces y la fauna silvestres sean recursos renovables que no permanecen estacionarios tiene consecuencias para la TDA que no se observan en el caso de la tenencia de la tierra. Así pues, mientras que se puede disfrutar de la tenencia o propiedad de tierras, en el caso del acceso a los recursos renovables

⁸² Como se indicaba en la Sección V, esas diferencias son el motivo de que el agua no se incluyera en la actual labor de la FAO centrada en la elaboración de las Directrices voluntarias.

⁸³ Burke, J., sin fecha. Proyecto de documento de cuestiones relativas a las directrices técnicas sobre el agua. En este trabajo figura un examen adecuado de las semejanzas y diferencias entre las dificultades y oportunidades en materia de TDA y las cuestiones relativas a la gobernanza por lo que se refiere al agua y la tierra.

la cuestión se centra casi siempre en los derechos a una determinada cantidad en un momento determinado de conformidad con la gestión del suministro general a lo largo del tiempo⁸⁴. El acceso al agua, por ejemplo con fines de riego, debe controlarse globalmente sobre la base del caudal anual disponible y de la estacionalidad del caudal o de la cantidad de agua freática cuyo uso puede permitirse teniendo en cuenta la tasa de recarga. Lo mismo cabe decir de las poblaciones de peces y especies silvestres. La situación de la TDA es distinta en el caso de los terrenos agrícolas, con respecto a los cuales priman la claridad y la seguridad de la propiedad de determinadas parcelas por individuos o grupos. En el caso de los recursos naturales renovables, la disponibilidad susceptible de uso puede aumentar o disminuir con el tiempo. Las consecuencias para la TDA son, en algunos casos, considerables.

211. Otra diferencia entre la tierra y los “otros” recursos naturales es que los bosques y la flora y fauna silvestres, por ejemplo, son objeto de consumo humano, mientras que la tierra es un insumo básico para la producción de estos otros recursos naturales renovables. El agua, además de consumirse, es un insumo fundamental para la obtención de productos forestales y la producción de flora y fauna silvestres y peces.

212. En el caso del caudal y de los recursos que no permanecen estacionarios, como el agua, los peces y las especies silvestres, existen además en el ámbito de la TDA varias cuestiones internacionales de gran importancia que no son aplicables a los recursos que permanecen estacionarios, como las tierras, excepto en casos de controversia fronteriza. La dimensión transfronteriza de la TDA con respecto al agua está especialmente generalizada y reviste gran importancia:

“... cerca del 40% de la población mundial vive en cuencas fluviales y lacustres situadas en dos o más países y, tal vez lo más importante, más del 90% vive en países que tienen cuencas comunes. Las 263 cuencas fluviales y lacustres transfronterizas que existen abarcan casi la mitad de la superficie terrestre del planeta y, según se estima, aportan un 60% del caudal mundial de agua dulce. Además, alrededor de 2.000 millones de personas de todo el mundo dependen del agua freática, incluida la que se acumula en unos 300 sistemas de acuíferos transfronterizos⁸⁵”.

213. Sin embargo, cabe señalar que, en vista de su mandato como organización neutral de las Naciones Unidas, la FAO no se ocupa directamente, por lo general, de las controversias motivadas por las aguas transfronterizas, sino que más bien suele cumplir funciones de “intermediario honesto” asesorando y prestando asistencia letrada para ayudar a los países a resolver los problemas por cuenta propia. También prepara un volumen notable de documentos jurídicos y planificación para ayudar a los países a entender las dificultades transfronterizas y ocuparse de ellas. Por lo general, es adecuada la cooperación entre los países que comparten aguas transfronterizas⁸⁶, lo cual equivale a decir que en los regímenes nacionales de derechos de agua normalmente deben tenerse presentes los efectos en los usuarios de otros Estados.

214. Lo que antecede no equivale a negar que existan semejanzas y oportunidades de vinculación entre las actividades de TDA relativas a la tierra y las correspondientes a otros recursos naturales. De hecho, estos vínculos abundan, y la FAO aprovecha algunos de ellos.

⁸⁴ Véase Adams, Berkoff y Daley, 2006.

⁸⁵ ONU-Agua, 2008.

⁸⁶ *Ibíd.*

215. En lo que sigue analizamos con mayor detenimiento las características de los diversos recursos distintos de las tierras y examinamos la manera en que la FAO se ha ocupado de ellos en su labor de TDA centrada en estos recursos. Como se indicaba antes, en algunos casos se trata de actividades relativas tanto a las tierras como a otros recursos, pero en la mayoría de los casos se han emprendido labores normativas y trabajos de campo centrados fundamentalmente en los sistemas de los recursos en cuestión y los departamentos que se ocupan de ellos. Una excepción destacada al respecto es la labor del LEGN, que se ha centrado en todos los recursos y elementos conexos de TDA de los que aquí se da cuenta.

Dificultades y oportunidades planteadas por la TDA en relación con el agua: derechos de agua y medios alternativos de asignación del agua

216. Cerca del 70% del agua dulce utilizada en todo el mundo se destina a la agricultura⁸⁷. Es indudable que la demanda de agua destinada a la producción agrícola aumentará a medida que crezca la población mundial y aumenten los ingresos, lo cual provocará un incremento constante de la demanda de alimentos. La mayor parte de este incremento de la demanda se produce en los países menos adelantados del planeta. No obstante, los agricultores pobres de estas regiones cada vez disponen de menos agua a medida que los ríos y acuíferos son objeto de sobreexplotación y la variabilidad climática en aumento sigue alterando la regularidad de los regímenes de lluvias. El acceso a agua de calidad aceptable también está cobrando mayor importancia a medida que las masas de agua superficial se van contaminando y pasan a no ser aptas para el uso. Estos problemas cuantitativos y cualitativos se ven agravados por la relativa ineficiencia en el uso del agua con fines de producción agrícola: apenas la mitad, aproximadamente, del agua destinada a la agricultura se usa de forma productiva por lo que se refiere al rendimiento agrícola⁸⁸. En estas condiciones de deterioro, los derechos de agua y el acceso a esta por la población pobre con fines de producción agrícola cada vez plantean mayores dificultades a un organismo como la FAO, cuyo mandato consiste en garantizar la seguridad alimentaria sostenible en el mundo en desarrollo.
217. Al estudiar las dificultades y oportunidades relativas a los derechos de agua y el acceso a esta desde la perspectiva agrícola, es fundamental tener presente que los derechos de tierras y de agua están íntimamente ligados; ambos recursos se usan juntos en la agricultura, de modo que, “si no se tiene en cuenta esta relación mutua, puede verse afectada la seguridad de la tenencia de la tierra, pueden surgir conflictos agrarios y se puede contribuir a la degradación de los recursos⁸⁹”. En las regiones áridas o semiáridas donde la productividad agrícola depende del riego, acceder a la tierra sin acceder al agua carece de sentido para el agricultor. El reconocimiento de la interacción entre los recursos de tierras y de aguas fue uno de los principales factores que contribuyeron a la aparición de los conceptos y principios de la “gestión integrada de recursos hídricos”, la “gestión integrada de cuencas hidrográficas”, la “gestión integrada de cuencas fluviales”, etc. Todos ellos incluyen expresamente las dificultades y oportunidades planteadas en el plano paisajístico por lo que se refiere a la TDA con respecto al agua y la tierra⁹⁰.
218. Aunque ambas dimensiones deben estudiarse en conjunto, también hay que reconocer que existen varias distinciones importantes entre los derechos de agua y los “derechos” o tenencia

⁸⁷ FAO, sin fecha.

⁸⁸ FIDA, sin fecha.

⁸⁹ Cotula, L. (ed.). 2006.

⁹⁰ Véase Gregeresen, H. et al. 2007.

de tierras⁹¹. El motivo es, en parte, que la tierra es un recurso estacionario y sólido mientras que el agua es un recurso móvil. Aunque los derechos o la tenencia de tierras se pueden conferir directamente a una “personalidad jurídica” (una persona, un grupo de personas, una empresa, una entidad fiduciaria, etc.), un derecho de agua consiste, según el derecho positivo, en la capacidad legal para desviar o retener y usar agua procedente de una fuente natural, por lo general con sujeción a unos límites temporales y cuantitativos⁹². Se concede el derecho a usar el agua, no a poseerla. Asimismo, en el caso del agua lo fundamental es asignar derechos en el contexto de la ordenación del recurso hídrico disponible en su conjunto, mientras que en el caso de la tierra el principal objetivo es administrar la tenencia de parcelas de terreno finitas.

219. Una de las principales preocupaciones que plantea el agua en el contexto de la agricultura se refiere al riego:

*Lo normal en las zonas de regadío es que el derecho de agua corresponda a la gestión de la zona; los derechos de agua correspondientes al agricultor particular son subsidiarios y derivan de la propiedad o el uso de la tierra que forma parte de la zona de regadío. En consecuencia, el disfrute de este derecho subsidiario depende de la eficacia de la gestión de la zona; la imprevisibilidad de los recursos hídricos exige una gestión activa permanente para que los derechos de agua se puedan ejercer, e incluso así no siempre puede garantizarse la seguridad del abastecimiento de agua, hecho reconocido en todos los acuerdos de abastecimiento de agua con fines de riego. Además, si una persona desvía agua directamente de una fuente natural, el derecho individual está supeditado a la disponibilidad de agua en la cantidad y la calidad prescritas, con lo cual también depende de la gestión del recurso en la cuenca de que se trate*⁹³.

El agua y la TDA: contribución de la FAO

220. La labor principal sobre las cuestiones agrícolas relacionadas con el agua corresponde al Departamento de Gestión de Recursos Naturales y Medio Ambiente (NR). La División de Tierras y Aguas (NRL) se propone elevar la productividad agrícola y fomentar la utilización sostenible de los recursos de tierras y aguas promoviendo mejoras en la tenencia, la ordenación, el aprovechamiento y la conservación de estos recursos.
221. La Unidad de Fomento y Gestión de las Aguas (NRLW) adopta un enfoque programático en el marco de la gestión de los recursos hídricos agrícolas promoviendo la eficiencia y la productividad en el uso del agua y las mejores prácticas en el uso y la conservación del agua a lo largo del ciclo que va de la fuente de agua a su uso final. Son metas concretas la ordenación integrada de los recursos hídricos, la captación de aguas, el agua freática, el uso de aguas no convencionales, la modernización de los sistemas de riego, la ordenación del agua en la explotación agrícola, la gestión de la calidad del agua, la interacción entre la agricultura y los humedales, la mitigación de los efectos de la sequía, la capacidad institucional, las estrategias y políticas nacionales en materia de agua y la ordenación de las cuencas fluviales y las aguas transfronterizas. La NRLW cree que su actividad cumple tres funciones: aporte de información y conocimientos, asesoramiento sobre políticas y asistencia técnica (trabajos de campo).
222. Gracias a AQUASTAT, sistema de información sobre el agua que se actualiza constantemente, y a una serie de instrumentos analíticos como CROPWAT, AquaCrop y MASSCOTE, la NRLW

⁹¹ En Burke, J., sin fecha, Proyecto de documento de cuestiones relativas a las directrices técnicas sobre el agua, se examinan a fondo las diferencias y las semejanzas.

⁹² Hodgson, Stephen 2004.

⁹³ Adams, Berkoff y Daley, 2006.

está en situación de contribuir a la formulación de estrategias y estudios de perspectivas nacionales y regionales sobre la gestión de los recursos hídricos. La mayor parte de esta labor guarda relación con cuestiones de TDA, pero estas no forman parte del núcleo central de temas de que se ocupa la NRLW.

223. La NRLW colabora con otros departamentos técnicos de la FAO. El Servicio de Derecho del Desarrollo (LEGN) de la Oficina Jurídica y de Ética también ha hecho una importante contribución a la labor de TDA de la FAO con respecto al agua, por ejemplo publicando estudios legislativos relativos a los derechos de agua (en su mayor parte antes del período que se evalúa en el presente informe). El LEGN también ayudó a los Estados Miembros a revisar la legislación del agua por la que se rige el acceso al recurso.
224. Pese a que las intenciones son buenas, son escasos los recursos destinados directamente al ámbito del agua en relación con las dificultades y oportunidades relativas a la TDA (como se indica en la Parte III del presente informe), y su uso no siempre ha sido muy eficaz, como se constata en la reciente evaluación de las actividades de la FAO en materia de agua.

Evaluación de la OED de 2010 sobre el papel y la labor general de la FAO en relación con el agua

225. En 2010, la Oficina de Evaluación de la FAO realizó una evaluación del papel y la labor general de la FAO en relación con el agua⁹⁴. Como se indica en el informe final, las actividades de la FAO relacionadas con el agua incumben a un gran número de unidades diversas repartidas por la totalidad del organismo. Sin embargo, en la evaluación figura poca información sobre la labor de la FAO relacionada con los derechos de agua y el acceso a esta o sobre las unidades encargadas de este tema. En ninguna recomendación se hace referencia directa a la TDA, aunque en la primera se propone establecer una declaración de objetivos de la FAO en la que se preste especial atención a “la inclusión de los grupos pobres y vulnerables”, que son los que probablemente gocen de menor seguridad en los derechos de acceso al agua.
226. Las principales observaciones que figuran en la evaluación con respecto a la labor en materia de TDA son las siguientes:
- El equipo de evaluación encomió especialmente la labor realizada por el LEGN en materia de TDA con respecto al agua. Constató que las intervenciones del LEGN al respecto han sido “...muy eficaces y reconocidas ampliamente, dada su singularidad en el panorama general de las organizaciones internacionales que operan en el sector del agua”. En la evaluación se señala que el LEGN ha “...contribuido directamente a desarticular las posibles controversias jurídicas motivadas por aguas transfronterizas, por ejemplo en el caso del acuífero de Lullemeden”. A la vez, en la evaluación se llegaba a la conclusión de que en la mayoría de las contribuciones “la cuestión del género se subestimaba”. También se llegaba a la conclusión de que la mayoría de los países desconocen la labor del LEGN: “...la explicación más probable es que la labor del LEGN, al ser muy especializada, no se conoce ampliamente, aunque quienes hacen uso de ella y la conocen la valoran como corresponde”.
 - Por lo que se refiere a la creación de asociaciones de usuarios de agua⁹⁵, en el informe se afirma que: “La complejidad que reviste el establecimiento de asociaciones de

⁹⁴ FAO 2010d.

⁹⁵ Cuando se establecen asociaciones de usuarios de agua, los gobiernos les transfieren la responsabilidad del funcionamiento de la infraestructura de riego y, en consecuencia, del acceso al agua de riego (véase Hodgson 2009, Creating Legal Space for Water User Organisations).

usuarios de agua y su funcionamiento aparece descrita con exactitud en el Manual para diagnósticos rápidos participativos y planes de acción para sistemas de agricultura de regadío, producido en el marco del Programa Internacional de Investigación y Tecnología de Riego y Drenaje por la FAO, el organismo de cooperación francesa y el Instituto Internacional para el Manejo del Agua (IWMI). Por lo general, en la NRLW se ha prestado especial atención a las asociaciones de usuarios de agua. Sin embargo, en un producto normativo basado en la experiencia africana, 'El agua y la población rural pobre: intervenciones para mejorar los medios de subsistencia en el África subsahariana', la Unidad adoptó la perspectiva de los medios de vida e hizo hincapié en la necesidad de incluir a los hogares pobres en los procesos de adopción de decisiones y en la importancia de garantizar a los usuarios pobres el acceso a derechos de agua y no limitarse a establecer sin más asociaciones de este tipo".

- En la evaluación se elogiaron, por lo general, los productos normativos de la FAO en el ámbito del agua. Se destacaron en particular dos ejemplos de labor adecuada en materia de TDA con respecto al agua, ambos realizados en 2006 en el marco del Programa de Apoyo a los Modos de Vida Sostenibles. Se trataba de “Acceso al agua, ordenación de los recursos de pastoreo y medios de vida de los pastores: enseñanzas extraídas del aprovechamiento de los recursos hídricos en determinadas zonas de África oriental”, donde figura información sobre Kenya, Etiopía y Somalia, y “Derechos de tierras y agua en el Sahel: Dificultades para mejorar el acceso al agua con fines agrícolas en el marco de la tenencia” (este último emprendido en asociación con el IIMAD).
 - En la evaluación se examinó asimismo el programa de campo de la FAO, que incluía 76 proyectos sobre agua y seguridad alimentaria que representaban el 43 % (aproximadamente, 200 millones de USD) de todas las iniciativas relacionadas con el agua; 59 de ellos se llevaron a cabo en el marco general del Programa especial para la seguridad alimentaria. En el informe figuraban las siguientes conclusiones relativas al acceso al agua: *“Algunos de estos proyectos arrojaron resultados y repercusiones positivos, pero solo para un número restringido de beneficiarios. En general, estos proyectos no lograron mejorar el acceso a los recursos hídricos para la agricultura y la seguridad alimentaria de muchos pobres de las zonas rurales, y no abordaron adecuadamente la cuestión de la ordenación sostenible de la tierra y el agua. Los efectos positivos podrían ser, por lo tanto, de corta duración. Las deficiencias se produjeron en particular en África, y problemas de gestión interna, así como los plazos poco realistas, parecen ser algunas de las principales razones del fracaso en la ejecución, aunque también se produjeron deficiencias técnicas”.*
227. Casi al final del informe el equipo de evaluación declara que *“la labor de la FAO debería impulsar y promover activamente el acceso acelerado al agua por los pobres con fines de producción de maneras que fomenten la sostenibilidad del medio ambiente en lugar de ponerla en peligro. Se trata de un reto de grandes proporciones, pero inevitable”.* Aunque en la evaluación se consideraba que la labor normativa de la FAO en materia de TDA había sido de buena calidad, de la evaluación de los trabajos de campo se desprende que los proyectos de la FAO no han logrado estar a la altura del reto.

Labor normativa reciente con respecto a los derechos de agua y el acceso a esta

228. Como se mencionaba en la evaluación de 2010 relativa al agua, la FAO ha emprendido una labor normativa considerable en el ámbito del agua que el equipo de evaluación juzgó positiva. El LEGN ha preparado en los últimos años una serie de publicaciones normativas

centradas en aspectos jurídicos de los derechos de agua y la interacción entre los derechos de agua y de tierra y el correspondiente acceso⁹⁶.

229. En cuanto a la información y los conocimientos, la FAO mantiene a varias escalas una amplia base de información sobre recursos hídricos para su uso en los planos mundial, nacional y local. AQUASTAT, sistema mundial de información de la FAO sobre el agua y la agricultura, supervisa los recursos hídricos y el uso del agua en la agricultura en los Estados Miembros e informa al respecto. La información de la FAO sirve de base a la toma de decisiones en las principales iniciativas internacionales sobre ordenación de recursos naturales (ONU-Agua, el Foro Mundial del Agua, etc.) y se presenta como contribución a las convenciones internacionales (la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CLD), la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)) en las que la FAO toma parte aportando conocimientos teóricos y prácticos. En la mayoría de estas actividades, las cuestiones y oportunidades relativas a los derechos de agua y el acceso al agua forman parte de un enfoque integrado de gestión del agua.
230. En el ámbito del asesoramiento sobre políticas, la FAO ha preparado una serie de guías que contribuyen a la configuración de las políticas agrícolas en relación con la gestión de la tierra y el agua. En algunos casos, cabe considerar que esas tareas constituyen a la vez labor normativa de interés general y labor centrada en determinados países (aunque no proyectos de campo en sí). Por ejemplo, los “estudios de casos del derecho consuetudinario de las aguas” llevados a cabo en determinados países resultan de provecho tanto para los países en cuestión como para otros países que se plantean diversos programas y medidas para conciliar la legislación consuetudinaria y positiva en el ámbito del agua.
231. Reviste especial importancia el vínculo entre las dificultades y oportunidades en materia de TDA con respecto al agua y la agricultura, pues existe una interacción considerable entre la tenencia de terrenos agrícolas y los derechos de agua y el acceso a esta. La NRL, que se ha centrado en la política y la legislación en materia de riego, ha elaborado en los últimos cinco años, aproximadamente, una serie de estudios por países⁹⁷. Además, como se mencionaba antes, en la reciente evaluación de la OED de la labor de la FAO relacionada con el agua se elogiaban encarecidamente dos publicaciones preparadas en el marco del subprograma de acceso a los recursos naturales de la FAO y el DFID, que forma parte del Programa de Apoyo a los Modos de Vida Sostenibles⁹⁸.
232. La FAO, con la contribución del Gobierno de Italia, está preparando un conjunto integrado de asistencia técnica y a las políticas que tiene por objeto proporcionar a los países una metodología completa para evaluar, analizar y comunicar el uso de unos recursos hídricos escasos.
233. *“Frente a la escasez de agua: el papel de la agricultura”* ofrecerá una evaluación pormenorizada del uso del agua en la agricultura, en particular de su productividad, su valor de uso y su eficiencia durante el proceso de aprovechamiento del agua, lo cual dotará a los países de herramientas para adaptar su política en materia de agua y mejorar su gestión del agua en el futuro mediante intervenciones estratégicas encaminadas a aumentar su capacidad de hacer frente a la escasez de agua. En el marco de este proyecto también se tendrán en

⁹⁶ Véanse Hodgson 2006; Hodgson 2007 ; Ramazzotti 2008; Vapnek et al. (eds) 2009; Hodgson 2009.

⁹⁷ Incluidos informes dedicados a la política y la legislación en materia de riego en Mozambique, Kenya, Botswana, Tanzania, Ghana y Swazilandia.

⁹⁸ Se trataba de Gomes 2006 e IIMAD 2006.

cuenta cuestiones relativas a los derechos de agua y el acceso a esta, pues cuanto más escasee el agua más probable será que haya que regular y, en ocasiones, restringir el acceso.

234. La FAO, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Asociación Internacional de los Hidrogeólogos y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) han mancomunado fuerzas para ocuparse de la gobernanza de las aguas subterráneas en un nuevo proyecto, “Gobernanza de las aguas subterráneas: marco mundial para la acción de los países⁹⁹”. Al ocuparse de la gobernanza, se ocupa asimismo de cuestiones de TDA, que son elementos centrales de todo sistema de gobernanza. El principal objeto del proyecto es el conjunto de comportamientos humanos que determinan el uso, debido o indebido, de las aguas subterráneas. Con ello se pretende acelerar la adopción por las instituciones que ordenan los recursos de una gobernanza mejorada de las aguas subterráneas en beneficio de millones de usuarios particulares. Las cuestiones relativas a los derechos y el acceso son fundamentales para el desarrollo de una gobernanza mejorada de los recursos de aguas subterráneas. Se trata de un proyecto mundial que también comporta actividades en los países.

Proyectos de campo recientes con elementos de TDA relativos al agua

235. Por conducto de su Servicio de Derecho del Desarrollo, la FAO cumple un mandato “facilitador” básico: ayuda a los Estados Miembros que comparten un río, un lago o un acuífero transfronterizo a establecer un entorno jurídico e institucional propicio a la cooperación estable y mutuamente beneficiosa¹⁰⁰. Con ello se pretende gestionar y desarrollar los recursos de agua transfronterizos y asignar la servidumbre de su aprovechamiento en pro de la agricultura, la pesca y otros usos, como el apoyo a los ecosistemas. Son ejemplos recientes el acuerdo de consulta permanente concertado en 2007 por Argelia, Libia y Túnez con respecto a la ordenación del sistema de acuíferos del norte del Sáhara y un acuerdo semejante que actualmente negocian Malí, el Níger y Nigeria en torno a la ordenación del sistema de acuíferos de Lullemeden. La FAO también se afana por fortalecer la capacidad de los gobiernos de la cuenca del Nilo de tomar decisiones fundamentadas con respecto a la ordenación y asignación de sus recursos hídricos¹⁰¹.
236. Varios proyectos sobre agua contenían elementos de TDA, aunque los títulos no daban idea de ello¹⁰². Cabe destacar los siguientes ejemplos:
- “Estudio sobre el análisis del uso sostenible de recursos hídricos” (GCP/RAS/241/JPN), del que forman parte China, Malasia, Tailandia y Viet Nam. El proyecto se centra en

⁹⁹ “Gobernanza de las aguas subterráneas: marco mundial para la acción de los países” (GCP/GLO/277/GFF).

¹⁰⁰ El aspecto fundamental de la gestión de las aguas transfronterizas consiste en asignar los derechos al agua y a cualquier producto valioso producido en el agua (como, por ejemplo, peces) de la cuenca hidrográfica o acuífero transfronterizo en cuestión.

¹⁰¹ ONU-Agua 2008. *Ibíd.* En la reciente evaluación de la OED de la labor de la FAO relacionada con el agua, llevada a cabo en 2011, se indica que: “En el ámbito políticamente delicado de las políticas de gestión del agua transfronteriza la FAO, por conducto de la NRLW y el LEGN, ha emprendido varias iniciativas. ... En general, se han calificado de positivos una serie de casos, aunque distintos asociados expresaron opiniones patentemente divergentes con respecto a la ventaja comparativa de la FAO en este ámbito, y la eficacia de la Organización en materia de asesoramiento sobre políticas se presentaba, en los planos cualitativo y cuantitativo, desigual, disponiéndose de algunos indicios de asimilación en el marco de un proceso que, en todo caso, es lento; en el plano nacional son muchos los factores que determinan la aprobación y adopción de políticas” (párr. 219).

¹⁰² Son ejemplos al respecto el “Estudio sobre el análisis del uso sostenible de recursos hídricos” (GCP/RAS/241/JPN), en China, Malasia, Tailandia y Viet Nam, y “Fortalecimiento del marco jurídico en materia de gestión de agua y los recursos hídricos” (GCP /RLA/171/SPA), en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua).

cuestiones relativas a las políticas y prácticas en materia de asignación del agua, en particular con fines agrícolas. Una asignación adecuada de las aguas es el principal mecanismo para obtener un acceso sostenible al agua.

- “Fortalecimiento del marco jurídico en materia de gestión de agua y los recursos hídricos” (GCP /RLA/171/SPA), del que forman parte El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. El proyecto tiene por objeto analizar las normas y reglamentos por los que se rigen la gestión del agua y el acceso a ella en los países en cuestión. Concluido el análisis, se formularán recomendaciones para modernizar y revisar los instrumentos jurídicos, entre los que destacan los que se refieren a los derechos de agua y el acceso a esta.
- “Gobernanza de las aguas subterráneas: marco mundial para la acción de los países” (GCP/GLO/277/GFF), de ámbito mundial. Este proyecto se mencionó también en el contexto de la labor normativa, pues gran parte de él consiste en elaborar métodos aplicables a distintos países. Su objeto es elaborar un “marco mundial para la acción de los países” integrado por opciones institucionales y en materia de políticas e inversión adaptadas a distintas regiones, con el objeto de promover una gobernanza mejorada de los recursos de agua freática en los planos nacional y local. En vista de que la asignación justa de los derechos de agua y el acceso a esta constituyen un elemento tan importante de la buena gobernanza del agua, la TDA pasa a formar parte obligatoriamente de este proyecto, así como de la mayoría de los demás proyectos relativos a la asignación de los derechos de agua.

237. Como se mencionaba antes, en la reciente evaluación de la actividad de la FAO en la esfera del agua el equipo indicó cierto grado de decepción suscitada por gran parte de los proyectos de campo relacionados con el agua en cuanto a la medida en que ayudan a la población pobre a obtener un mejor acceso a los recursos hídricos con fines agrícolas. En general, estos proyectos (los examinados en el marco de la evaluación) no lograron mejorar el acceso a los recursos hídricos para la agricultura y la seguridad alimentaria de muchos pobres de las zonas rurales, y no abordaron adecuadamente la cuestión de la ordenación sostenible de la tierra y el agua. Los efectos positivos podrían ser, por lo tanto, de corta duración.

Vinculación con el resto del mundo: asociaciones, colaboración y cooperación

238. Los principales vínculos de la FAO con los otros organismos y programas del sistema de las Naciones Unidas que se ocupan de cuestiones relativas a los recursos hídricos pasan por ONU-Agua, que la FAO preside desde hace tres años. ONU-Agua, mecanismo que se propone coordinar las actividades de las 26 entidades o programas del sistema de las Naciones Unidas, tiene como fin ejecutar el programa establecido por la Declaración del Milenio y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible en todo lo relacionado con el agua dulce. ONU-Agua es producto de muchos años de colaboración y asociación amplias entre los organismos de las Naciones Unidas.

239. El gran número de organismos de las Naciones Unidas que se ocupan del agua da idea de las múltiples funciones que cumple el agua y de la complejidad de las interacciones resultantes. Tal complejidad exige la acción coordinada en el sistema de las Naciones Unidas y con otros asociados y partes interesadas, entre ellos organizaciones de los sectores público y privado y la sociedad civil. Las dificultades y oportunidades en materia de TDA revisten importancia en gran parte de las cuestiones relativas al agua de que se ocupan los diversos organismos.

240. En este marco, la FAO colabora en varios proyectos y actividades con determinados programas y organismos. Cabe destacar al respecto el FIDA, el PNUMA y otros organismos que se ocupan de cuestiones relacionadas con la agricultura y el medio ambiente, entre ellos el

IWMI. En el marco de un importante proyecto sobre gestión de las aguas subterráneas provisto de elementos de TDA¹⁰³, la FAO colabora con la Asociación Internacional de los Hidrogeólogos, el Centro Internacional de Evaluación de los Recursos de Aguas Subterráneas, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), el IWMI, el FMAM, la Alianza Mundial en favor del Agua, la secretaría de Ramsar, el PNUD, el PNUMA, la UNESCO, el UNICEF, la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Meteorológica Mundial (OMM), el Consejo Mundial del Agua y el Banco Mundial. La FAO forma parte integrante de la red internacional de entidades que se ocupan de cuestiones relativas al agua, incluidas las que contienen elementos de TDA. La Organización considera que la TDA constituye un aspecto importante de su labor centrada en la escasez de agua, por lo que toda asociación forjada en ese ámbito guarda relación con esas cuestiones¹⁰⁴.

Dificultades y oportunidades en materia de TDA con respecto a los bosques: la FAO y las prioridades mundiales relativas a la tenencia de tierras forestales y los derechos y el acceso con respecto a los bosques

241. Alrededor del 30% de la superficie terrestre mundial está cubierta por bosques. Los medios de vida de cerca de 1.600 millones de personas, que constituyen un cuarto de la población mundial, dependen de uno u otro modo de los bosques y los recursos conexos. La práctica totalidad del resto de la población mundial depende también de los bosques, naturales o plantados, para obtener diversos productos como el papel, la madera con que se fabrican los muebles, la leña, la madera para materiales de construcción, etc.
242. Aunque los bosques plantados crecen a un ritmo acelerado, los bosques naturales desaparecen a un ritmo más rápido, mientras que la población pobre de los países en desarrollo depende en gran medida de los bosques naturales, la inmensa mayoría de los cuales son de dominio público y están sujetos al control y la propiedad del gobierno¹⁰⁵. Parte del motivo del alto índice de deforestación en los bosques naturales es la mala gobernanza de estas grandes extensiones de bosque demanial, y parte del motivo de la mala gobernanza es la falta de seguridad en la tenencia de la población local, lo cual desincentiva su gestión con carácter más sostenible y su participación en programas cuyo objeto sea reducir la actividad ilegal que priva de sus beneficios a los legítimos titulares de los derechos¹⁰⁶.
243. Así pues, la mayor parte de la población que depende de los bosques de dominio público carece de condición jurídica reglamentaria por lo que se refiere a los derechos a los bosques y sus productos. Las comunidades y los grupos indígenas apenas tienen en propiedad o gestionan legalmente cerca de un cuarto de la superficie forestal natural de los países en desarrollo; los beneficios percibidos de forma sostenible son, en consecuencia, mínimos. Se estima que en 2002 un 22% de los bosques de países en desarrollo era propiedad de comunidades o personas pertenecientes a estas o estaba gestionado legalmente por ellas. La proporción había alcanzado el 27% en 2008¹⁰⁷. Así pues, desde principios y mediados de los años ochenta las pautas de la tenencia de tierras forestales se han ido alterando en muchos

¹⁰³ “Gobernanza de las aguas subterráneas: marco mundial para la acción de los países” (GCP/GLO/277/GFF).

¹⁰⁴ La cuestión de la TDA solo adquiere interés fundamental cuando el agua es escasa. Sin embargo, en este sentido hay casos en que el agua abunda físicamente mientras que, desde un punto de vista institucional o social, pasa a ser escasa para determinados grupos. Así pues, el concepto de “escasez de agua” es relativo.

¹⁰⁵ Los porcentajes de bosque demanial varían de una región a otra. En África supera el 90%, mientras que en América del Sur ronda el 75% y en América central supera levemente el 50% (véase la *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2010*).

¹⁰⁶ Véase Porter-Bolland et al., de próxima aparición.

¹⁰⁷ Véase Larson, et al. 2010.

países a medida que los gobiernos percibían las ventajas de encargar a las comunidades la gestión y la protección prácticas o se veían presionados para empoderar a las comunidades locales y descentralizar la toma de decisiones en varias esferas¹⁰⁸. En un estudio de 2008 sobre 25 países con abundante cubierta forestal se constató que, desde 2002, en 15 de ellos había aumentado la superficie forestal reservada a las comunidades o poseída por estas¹⁰⁹. La Asociación de Colaboración en materia de Bosques (ACB)¹¹⁰, presidida por la FAO, emitió recientemente una declaración en la que exhortaba a los gobiernos de todo el mundo a dar mayor protagonismo a las comunidades en la gestión de los recursos forestales. De ese modo podría contribuirse a sacar de la pobreza a cerca de 1.000 millones de personas, así como a mejorar la salud y la vitalidad de los bosques y reducir el grave problema de la explotación forestal ilegal y la degradación de los bosques.

244. No obstante, hay que recalcar que no basta con consignar por escrito reformas de la tenencia de tierras forestales que otorguen el control de los bosques a las comunidades locales. Las comunidades hacen frente a otros problemas diversos a efectos de conseguir con eficacia que ese control recién adquirido contribuya a sus medios de vida y su seguridad alimentaria. Así pues, conceder mediante leyes escritas a los habitantes de los bosques el control de estos y el acceso a sus recursos no significa que, en la práctica, las comunidades locales tengan pleno acceso a ellos sobre el terreno o sepan gestionarlos y cuidarlos.
245. Por suerte, los bosques plantados crecen con rapidez y alivian en cierta medida la presión sufrida por los bosques naturales. En el momento actual, más de la mitad de la madera en rollo de uso industrial producida en todo el mundo proviene de bosques plantados. Las dificultades y oportunidades en materia de TDA con respecto a los bosques plantados se parecen bastante a las que encuentra cualquier otro cultivo agrícola y pueden ser bastante distintas de las observadas en los bosques naturales, que, en su mayor parte, siguen siendo de dominio público en los países en desarrollo. En cambio, la mayoría de los bosques plantados son privados, siendo lo más normal que estén en manos de entidades de países desarrollados o de las élites acaudaladas de los países en desarrollo. En consecuencia, aparte de los empleos generados por la explotación y la gestión forestal y el procesamiento de los productos, los bosques en sí aportan escasos beneficios a la población pobre que habita en los bosques o sus alrededores.
246. Las cuestiones relativas a la tenencia de los bosques naturales en los países en desarrollo tienen que ver, en gran medida, con los regímenes de propiedad común y los sistemas de ordenación forestal de base comunitaria y los problemas y oportunidades derivados de estos. “Como ocurre con otros recursos mancomunados, el objetivo es ordenar recursos diversos en un espacio común sin que dejen de ser recursos renovables”¹¹¹. Los problemas se diferencian bastante de los que se observan en los terrenos agrícolas, que normalmente tienen que ver con la tenencia de la tierra por agricultores particulares. La FAO ha preparado recientemente

¹⁰⁸ Véase FAO, 2006a.

¹⁰⁹ Sunderlin, Hatcher y Liddle 2008.

¹¹⁰ La ACB es un acuerdo voluntario entre 14 de las principales organizaciones internacionales y secretarías que cuentan con programas sustantivos en materia de bosques (el Centro de Investigación Forestal Internacional (CIFOR), la FAO, la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT), la Unión Internacional de Organizaciones de Investigación Forestal (IUFRO), el CDB, el FMAM, la CLD, el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques (FNUB), la CMNUCC, el PNUD, el PNUMA, el Centro Mundial de Agrosilvicultura, el Banco Mundial y la UICN).

¹¹¹ Larson et al, op. cit.

un documento en el que se examina con detenimiento la cuestión de la gestión de la propiedad comunitaria en Asia¹¹².

247. Los índices de pobreza suelen ser altos en las zonas forestales. Según las investigaciones, los motivos de ello son diversos¹¹³. Uno es que las comunidades que habitan en los bosques y en sus lindes no suelen poseer la zona forestal circundante, con lo que tienen menor capacidad de oponerse a los intereses ajenos orientados a la explotación de los bosques de los que dependen esas comunidades.
248. En el ámbito de la TDA hay una cuestión muy importante que tiene que ver por igual con la actividad forestal y la agricultura: los bosques desaparecen con rapidez, mientras que la principal causa directa de la deforestación es la expansión de la agricultura. Los factores propicios al respecto son las políticas gubernamentales o su falta de cumplimiento, lo cual comprende leyes perversas, una mala ordenación territorial, la corrupción (que fomenta las actividades ilegales de tala con destronque), la falta de capacidad para hacer cumplir las leyes sobre deforestación vigentes, etc. Cerca del 80% de los nuevos terrenos agrícolas creados entre 1980 y 2000 comportaron deforestación¹¹⁴. No cabe duda de que la expansión de los terrenos agrícolas y las cuestiones relativas a la TDA con respecto a las tierras forestales están íntimamente ligadas. En ese sentido, la cuestión de la deforestación debe ser una preocupación fundamental de quienes se ocupan del denominado “acaparamiento de tierras”, pero no es así en el caso de la FAO.
249. Dado que la principal causa de deforestación es, en líneas generales, la expansión agrícola, es interesante el estrecho vínculo entre lo que se acaba de señalar y el programa de colaboración de las Naciones Unidas sobre reducción de emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques (REDD) y las cuestiones relativas a la TDA. El planteamiento actual en materia de REDD prevé en todo el mundo el desembolso de un enorme volumen de pagos por servicios ambientales a los propietarios de terrenos forestales que convengan en proteger esos bosques y, con ello, el carbono almacenado en ellos, pero surgen dudas sobre quiénes son los propietarios de los bosques, qué papel cumplen al respecto los derechos consuetudinarios, cómo funcionan los pagos en el caso de los bosques de propiedad comunitaria y, lo más importante, quiénes son los propietarios del carbono acumulado en los bosques. Los regímenes de tenencia poco claros impiden ejecutar programas sólidos de REDD. Para que REDD+ surta efecto, hace falta seguir ocupándose de la delimitación de la propiedad del carbono. Así lo reconoce la FAO¹¹⁵. En el contexto de su papel en el Programa ONU-REDD, la FAO debe dar mayor prioridad a este tema.
250. Pasando a un plano más general, se presentan destacadas dificultades y oportunidades en materia de TDA con respecto a los bosques en el ámbito del cambio climático y su relación no solo con REDD, sino también con la expansión de la forestación, la reforestación y el restablecimiento de las tierras degradadas con el objeto de secuestrar más carbono y de aliviar la presión de que son objeto los bosques naturales donde abunda la biodiversidad¹¹⁶. La FAO ocupa un lugar central por lo que se refiere a la tenencia en uno y otro ámbito. En algunos casos, la Organización colabora eficazmente con otros grupos que se ocupan tanto de

¹¹² Andersen 2011.

¹¹³ Sundelin 2007.

¹¹⁴ Gibbs et al. 2010.

¹¹⁵ Véase FAO 2011. *Situación de los bosques del mundo*, pág. 70 y ss.

¹¹⁶ Véase Gregersen et al. 2011.

REDD como de la expansión de la forestación, la reforestación y el restablecimiento de las tierras degradadas¹¹⁷.

251. Tanto en el caso de REDD como en el de la expansión de la forestación, la reforestación y el restablecimiento de las tierras degradadas, la cuestión de la TDA es esencial e importante. En el caso de REDD, para que la población pobre perciba pagos por servicios ambientales, en su caso, por no deforestar su terreno (o el terreno que ordenan legalmente), debe disponer a largo plazo de derechos legales seguros de tenencia de los árboles y del carbono acumulado en ellos¹¹⁸. De lo contrario, los mercados de compensación por la reducción de las emisiones de carbono y algunos gobiernos serán renuentes a suscribir contratos de no deforestación a más largo plazo con las comunidades pobres que habitan en bosques o en sus lindes, pues esos contratos no serían jurídicamente vinculante si no estuviera claro a quién corresponde la propiedad de los bosques y del carbono que contienen.
252. En el caso de la expansión de la forestación, la reforestación y el restablecimiento de las tierras degradadas, las poblaciones estarán poco incentivadas a mejorar los terrenos degradados o despoblados plantando árboles y restableciendo bosques naturales u otro tipo de tierras si carecen de derechos seguros a largo plazo con respecto a los productos de la tierra, como mínimo durante un plazo suficiente para percibir los beneficios de sus inversiones y actividades de mejora.
253. Otro vínculo entre la agricultura, la seguridad alimentaria y los bosques está constituido por la agrosilvicultura y el cultivo de las lindes de los bosques. Esos sistemas incumben directamente a la FAO. Según se estima en un estudio reciente:
*La agrosilvicultura, definida por una cubierta forestal en terrenos agrícolas superior al 10%, está generalizada; se observa en un 46% del total de la superficie destinada a la agricultura en todo el mundo y afecta al 30% de las poblaciones rurales. Según los datos de que disponemos, la superficie sería de 1.000 millones de hectáreas y la población ascendería a 558 millones de personas. La agrosilvicultura está especialmente difundida en Asia sudoriental, América central y América del Sur*¹¹⁹.
254. Las dificultades y oportunidades en materia de TDA cobran importancia por varios motivos en el ámbito de la agrosilvicultura. En primer lugar, para incentivar la plantación de árboles en granjas es necesaria la seguridad en la tenencia a largo plazo, pues los árboles reportan sus principales beneficios con el tiempo. En segundo lugar, la mayor parte de los agricultores que trabajan en terrenos forestales o en sus lindes dependen en gran medida de los bosques como fuente de carne de caza (proteína), leña, madera para construir muebles, viviendas y ataúdes y muchos más artículos esenciales. Si se priva a estos silvicultores de los derechos y el acceso a las zonas forestales para concedérselos a grandes proyectos comerciales o incluso a proyectos de REDD pueden provocarse penurias extremas y una mayor pobreza.

¹¹⁷ Véase la documentación sobre una reciente reunión de expertos hospedada por la FAO con respecto a las cuestiones y requisitos en materia de tenencia de la tierra para aplicar políticas de mitigación del cambio climático en el sector forestal y agrícola. Roma, 15 a 17 de noviembre de 2010. FAO, Roma. El documento de antecedentes correspondiente a este acto puede consultarse en <http://www.fao.org/climatechange/65623>. La reunión fue un acto conjunto de ONU-REDD y el Proyecto de Mitigación del Cambio Climático en la Agricultura. La FAO forma parte del Programa ONU-REDD, junto con el PNUMA y el PNUD.

¹¹⁸ Véase Markelova y Meinzen-Dick 2009.

¹¹⁹ Zomer R et al. 2009.

255. Teniendo en cuenta lo que antecede, las principales dificultades y oportunidades en materia de TDA con respecto a los bosques, tanto actuales como incipientes, son, por lo que se refiere al objetivo estratégico E de la FAO, las siguientes:

- a) Ampliación de la reforma de la tenencia de tierras forestales, principalmente ampliando la asignación de terrenos forestales de dominio público a las comunidades locales y los habitantes pobres del medio rural¹²⁰, lo cual incluye la solución de las reivindicaciones de tierras presentadas por poblaciones indígenas, es decir, la conciliación de los derechos consuetudinarios y legales sobre los bosques;
- b) Implantación complementaria de programas de apoyo más amplios (asistencia técnica, acceso a los mercados, etc.) para permitir que los nuevos sistemas de tenencia sirvan para diversificar y mejorar los medios de vida y adoptar un enfoque integrado con respecto a los problemas de la pobreza, la protección de la biodiversidad, la deforestación y la degradación forestal;
- c) Ampliación y mejora de los aspectos de la gobernanza relacionados con el cumplimiento de las leyes vigentes, la eliminación de la corrupción y las actividades ilegales (problemas graves en el ámbito de la actividad forestal que afectan a los derechos de los habitantes más pobres de los bosques), la distribución justa de los beneficios derivados de la reforma forestal, etc.¹²¹;
- d) Ayuda a los países para mejorar la gobernanza descentralizada de los recursos forestales y superar los problemas en materia de TDA derivados de la descentralización¹²²;
- e) Mejor entendimiento de las opciones de cogestión comunal y de otros sistemas de plantación y gestión colectivas de bosques de modo que los derechos y responsabilidades que se establezcan al implantar esos sistemas permitan una distribución justa de los beneficios derivados del ejercicio de tales derechos;
- f) Mejor entendimiento de la manera en que los derechos seguros de tenencia de bosques por las comunidades forestales y los grupos indígenas pueden contribuir a reducir la deforestación, por ejemplo mediante planes de pago por servicios ambientales, y ulterior aplicación práctica de ese entendimiento en programas como REDD+;
- g) Mejor entendimiento de las dificultades jurídicas y de otro tipo que rodean a la tenencia del carbono de los bosques y de su relación con las novedades que surjan en relación con REDD+¹²³.

Los bosques y la TDA: contribución de la FAO

256. En el momento actual, la actividad en materia de TDA con respecto a los bosques corresponde fundamentalmente al Departamento Forestal (FO), aunque también se llevan a cabo algunas labores productivas en el NR, el LEGN y por conducto del Programa de la FAO y el Proyecto de Mitigación del Cambio Climático en la Agricultura¹²⁴. La vinculación entre estas dependencias diversas de la FAO tiene lugar caso por caso, proyecto por proyecto y persona por persona. Son ejemplos de ello la reunión de 2010 de expertos en cuestiones y requisitos en materia de tenencia de la tierra para aplicar políticas de mitigación del cambio climático en el sector forestal y agrícola, organizada por ONU-REDD y la NRC de la FAO, y 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. Ambos ejemplos se han examinado anteriormente. La FAO, en colaboración con el IIMAD, ya ha preparado un primer proyecto de

¹²⁰ Véase Larson et al, op. cit.

¹²¹ Banco Mundial, 2009.

¹²² Véase Pierce-Colfer y Capistrano 2005.

¹²³ Véase la correspondiente sección de la *Situación de los bosques del mundo 2011* (FAO).

¹²⁴ Véanse Seeberg-Elverfeldt 2010; Varming, M. et al. 2010.

directrices para la aplicación en el sector forestal que complementará estas Directrices voluntarias.

257. La buena colaboración entre el FO y la NRC en materia de tenencia de tierras forestales ha contribuido al avance de la labor en este ámbito, incluidas la cooperación centrada en la elaboración y la puesta a prueba de un módulo de fomento de la capacidad en materia de reforma de la tenencia de bosques que actualmente se aplica en asociación con el Centro Regional de Formación Forestal Comunal para Asia y el Pacífico. El módulo, que se basará en el Estudio FAO Montes n.º 165, también servirá para fomentar la capacidad de los países de poner en práctica las directrices para la aplicación mencionadas en relación con las Directrices voluntarias.
258. Es largo el historial de la FAO en el ámbito de la tenencia de tierras forestales, principalmente por medio del Departamento Forestal. Durante muchos años, y desde mucho antes del período que se evalúa, la FAO tuvo un importante programa forestal relacionado con la TDA en el marco de sus “actividades forestales en el desarrollo de comunidades locales”, financiadas principalmente por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Naturalmente, las dificultades y oportunidades en materia de TDA ocupaban un lugar central en esta labor. A medida que en los últimos años disminuían los recursos disponibles para la FAO y su programa de actividades forestales, gran parte de la labor centrada en la silvicultura social y las cuestiones relativas a la TDA quedó aparcada, como también lo quedó la labor realizada en otras esferas diversas. Sin embargo, el programa de actividades forestales siguió ocupándose de las cuestiones relacionadas con la TDA, aunque en un ámbito más bien regional. En los dos últimos años los funcionarios que se ocupaban de la TDA se incorporaron en misiones de campo o se trasladaron a otros departamentos. Actualmente, el FO carece de capacidad interna suficiente para ocuparse de las cuestiones relativas a la tenencia de tierras forestales.

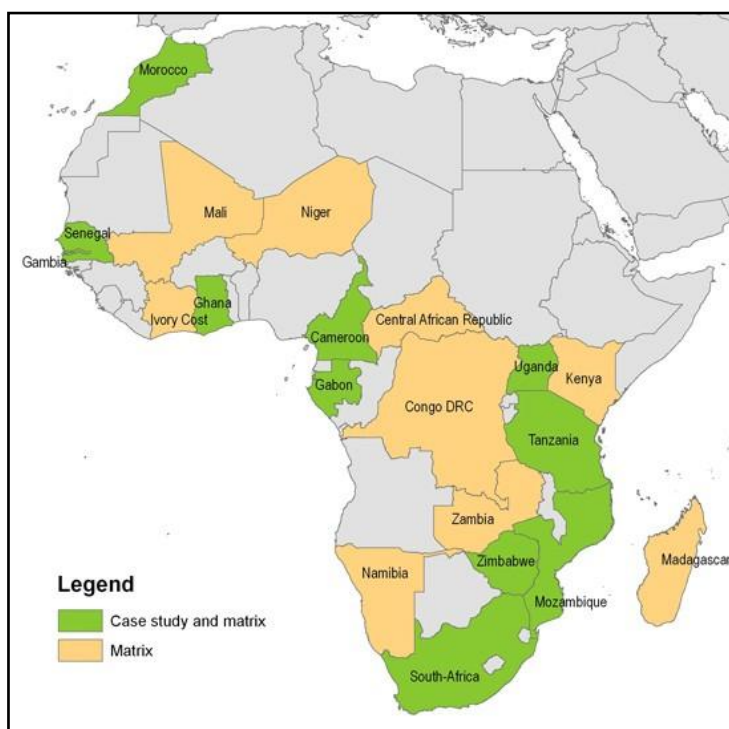
Labor normativa reciente con respecto a la tenencia de tierras forestales

259. En los cinco últimos años, aproximadamente, la FAO ha llevado a cabo algunas labores normativas pertinentes y útiles que guardan relación directa con la TDA con respecto a los bosques. Destacan al respecto tres actividades: la labor centrada en la contribución a las Directrices voluntarias en materia de bosques, las directrices para la aplicación relacionadas con las Directrices voluntarias ¹²⁵ y el Estudio FAO Montes 165 de 2011, “Reforming forest tenure: Issues, principles and process”. La preparación de este último documento, que es exhaustivo e incluyente, fue obra de dos consultores que contaron con abundantes aportaciones de personal del FO y de un grupo de expertos en la materia formado en 2010 para examinar el primer borrador.

¹²⁵ How to shape governance of tenure for responsible forestry: A practical guide. Primer borrador. No se ha distribuido públicamente. Junio de 2011. Preparado por el IIMAD y la FAO.

260. Entre los ejemplos de la amplia labor reciente de ámbito regional del FO en materia de TDA con respecto a los bosques cabe mencionar una serie de estudios cuyo objeto es entender la tenencia de las tierras forestales en las regiones en desarrollo de todo el mundo, empezando por estudios de Asia meridional y sudoriental y siguiendo por estudios de África, América Latina y Asia central, el Cáucaso y la Federación de Rusia¹²⁶.
261. El estudio sobre África, por ejemplo, abarca 20 países. En esta región se han emprendido iniciativas de empoderamiento de las comunidades locales, descentralización de la toma de decisiones delegándola en autoridades locales y aumento de la participación del sector privado en la gestión de los recursos forestales. El estudio tiene por objeto entender con mayor claridad estas tendencias y su repercusión en la gestión forestal sostenible y la mitigación de la pobreza. Se ha reunido información cuantitativa pormenorizada de 17 países. La información se complementa con los estudios de casos de 11 países que se indican en la Figura VI-1.

Figura VI-1: Países de África que formaron parte del estudio sobre la TDA con respecto a los bosques



262. Como se indicaba antes, la FAO ocupa también un lugar destacado en la labor en materia de TDA relacionada con los bosques y el cambio climático en el marco de su participación en la labor de ONU-REDD. Se considera que esta labor guarda relación con la misión de la FAO en materia de creación y difusión de conocimientos y que da a entender con eficacia la importancia de aclarar la cuestión de la TDA, en particular por lo que se refiere a la situación

¹²⁶ FAO, 2006. Tenure security for better forestry: Understanding forest tenure in South and Southeast Asia. FAO, Bangkok, 2007; FAO 2006. Understanding forest tenure in South and Southeast Asia. *Documento de trabajo sobre políticas e instituciones forestales n.º 14*. Roma: FAO; FAO 2008. Understanding forest tenure in Africa: Opportunities and Challenges for forest tenure diversification. *Documento de trabajo sobre políticas e instituciones forestales n.º 19*. Roma: FAO; FAO 2009. La tenencia de tierras forestales en países de América Latina. *Documento de trabajo sobre políticas e instituciones forestales n.º 24*. Roma: FAO; FAO 2010. Forest Tenure in West and Central Asia, the Caucasus and the Russian Federation. *Documento de trabajo sobre políticas e instituciones forestales n.º 25*. Roma: FAO.

de la tenencia y los derechos legales relativos al carbono, algo que pasará a ser necesario para el desarrollo eficaz de los mercados del carbono. Queda por ver cómo evoluciona la labor a efectos de contribuir concretamente a aclarar la tenencia y los derechos del carbono en los países.

263. La Evaluación de los recursos forestales mundiales de la FAO, que se prepara cada cinco años, empezó en 2005 a aportar datos más detallados sobre la tenencia de las tierras forestales en los países participantes. En la Evaluación de 2010 figura información más detallada sobre la tenencia facilitada por los países¹²⁷.

Proyectos de campo recientes con elementos de TDA relativos a los bosques

264. El único proyecto de campo catalogado expresamente como proyecto relativo a la TDA con respecto a los bosques corresponde a **China**¹²⁸. Con el proyecto se presta apoyo a la reforma de la tenencia de las tierras forestales de los bosques colectivos de China mediante el fortalecimiento de las políticas, las leyes y las instituciones relacionadas con la gestión de esos bosques en seis provincias seleccionadas a título experimental. Lo financia la Comisión Europea y lo ejecuta la Administración Forestal Estatal de China, mientras que la FAO presta apoyo técnico. Por medio del proyecto se promueve el intercambio de conocimientos y experiencias en materia de reforma de la tenencia de los bosques, tanto en el ámbito de China como con otros países. Bajo sus auspicios se han llevado a cabo varias actividades de fomento de la capacidad.
265. El objetivo general del proyecto de la FAO en China es aumentar la sostenibilidad de la gestión de los recursos forestales y mejorar los medios de vida rurales de China fortaleciendo la actual reforma de la tenencia de los bosques colectivos. La función de la FAO consiste en prestar asesoramiento con respecto a cuatro componentes esenciales:
- el desarrollo de cooperativas de agricultores que explotan los bosques;
 - la regulación de la propiedad de los bosques y los derechos de uso de sus tierras, así como el comercio de estas;
 - la gestión forestal participativa y sostenible;
 - el intercambio de conocimientos y experiencias, tanto en el ámbito de China como con otros países.
266. Se trata de un proyecto importante, pues puede reportar inmensos beneficios por lo que se refiere al número de personas y la calidad de los bosques de China que con el tiempo podrían beneficiarse de los resultados. Según la documentación del proyecto, los bosques colectivos representan el 58% de las tierras forestales de China y pueden contribuir notablemente a los medios de vida rurales. Recientemente, el Gobierno de China ha promovido la reforma del sistema de tenencia de los bosques colectivos centrándola en la concesión a hogares particulares de los derechos de uso de la tierra y la propiedad de las zonas forestales colectivas. Ello permite a los hogares utilizar los terrenos forestales y los bosques colectivos para generar ingresos y mejorar sus medios de vida. En virtud de la actual reforma de la tenencia de tierras forestales se concederán 167 millones de ha a los hogares, y está previsto que se beneficien unos 500 millones de agricultores. Ya se ha transferido a hogares particulares cerca del 35% de la totalidad de los bosques colectivos.

¹²⁷ Véanse los informes de los países, <http://www.fao.org/forestry/fra/67090/es/>.

¹²⁸ GCP/CPR/038/EC: "Prestación de apoyo a marcos normativos, jurídicos e institucionales para la reforma de la tenencia de las tierras de los bosques colectivos de China y promoción del intercambio de conocimientos".

267. Según un reciente informe de seguimiento de la Comisión Europea¹²⁹, el proyecto se ajusta en gran medida a las necesidades de China y se está ejecutando según lo previsto. Sin embargo, el equipo de seguimiento consideró asimismo que *“para que el proyecto tenga una repercusión positiva debe cumplir una condición importante, que es la revisión y aceptación de las directrices y reglamentos por los ministerios competentes con miras a su repetición en otras zonas. En parte, las perspectivas se ampliarán o reducirán en función de la validez demostrada de su procedimiento para el desarrollo y de su puntualidad en la ejecución. La posible repercusión es considerable, pues en el momento actual la normativa aplicable a los terrenos forestales carece de uniformidad y eficiencia, de modo que no sólo se ordenarían mejor los bosques, sino que, a su vez, aumentarían las oportunidades económicas de millones de personas que, empeñadas en mejorar sus medios de vida, se entregan a prácticas de explotación forestal insostenibles. No obstante, la falta de una estrategia o garantía a efectos de tener en cuentas las directrices o reglamentos al reformar la tenencia de tierras forestales rebaja este posible beneficio”*. Esa condición todavía no se ha cumplido. En conjunto, el equipo de seguimiento concede al proyecto una puntuación superior a la media.
268. En cuanto a la labor de otros proyectos que guarda relación con la TDA con respecto a los bosques, ha de señalarse que, aunque la reforma de la tenencia y la labor en este ámbito no figuran en el título de otros proyectos de campo en materia forestal, en la práctica se abordan de distintas maneras significativas en otros proyectos, como en los que se centran en las actividades forestales comunitarias, la política y la gobernanza forestales, la gestión forestal sostenible y los bosques y el cambio climático. Cabe citar el siguiente ejemplo:
269. En el caso de un importante proyecto de agrosilvicultura llevado a cabo en **Viet Nam**¹³⁰, la dimensión relativa a la TDA se centra en la transformación del nuevo acceso jurídico a la tierra y los bosques en un acceso económico eficaz para los hogares pobres. En Viet Nam se ha llevado a cabo una reforma agraria a gran escala en el marco de la cual se asignan bosques y tierras forestales degradadas de dominio público a agricultores y aldeas pobres, a las que a la vez se encomienda el cometido de convertirlas en activos económicos productivos gestionados de forma sostenible. La propiedad de la tierra por medio de certificados de uso de la tierra denominados “libros rojos” que el Gobierno concede a los agricultores forma parte de la incentivación del desarrollo de la agrosilvicultura a largo plazo. Este proyecto se ocupa directamente de los demás incentivos complementarios necesarios, que son los conocimientos técnicos de los sistemas de producción y el acceso al crédito y los mercados. Como se subraya repetidas veces en la presente evaluación, se trata de elementos necesarios para convertir el acceso físico a la tierra en un acceso económico eficaz. Una destacada ventaja comparativa de la FAO reside en la amplitud de sus conocimientos y su capacidad a efectos de ayudar a los países a reunir condiciones necesarias y suficientes para crear un acceso económico eficaz, lo cual es necesario para el logro de una mitigación de la pobreza y una seguridad alimentaria sostenibles.
270. En el caso de un importante proyecto forestal llevado a cabo en **Mongolia**¹³¹, tres de los seis resultados previstos guardan relación directa con las dificultades y oportunidades en materia de TDA:
- *Se prestará apoyo a las aspiraciones y las iniciativas locales de los grupos de usuarios de los bosques, lo cual redundará en una mayor formalización de los acuerdos y las*

¹²⁹ Unión Europea. 22/04/2011. Informe de seguimiento MR-139641.01.

¹³⁰ GCP-VIE-035-ITA: “Agrosilvicultura orientada a los mercados para reducir la pobreza en la provincia de Quang Nam (fase de seguimiento)”.

¹³¹ GCP-MON-002-NET: “Fomento de la capacidad y desarrollo institucional para la ordenación y la conservación participativas de los recursos naturales en las zonas forestales de Mongolia”.

garantías de propiedad a largo plazo con respecto a los ecosistemas forestales a efectos de su ordenación sostenible (transferencia a la población local de la tenencia, los derechos o las garantías de acceso).

- *Se ajustarán la legislación y la normativa nacionales para crear un contexto nacional propicio a la ordenación a nivel local de los recursos forestales* (se implantará la legislación necesaria para prestar apoyo a los derechos, el acceso y las responsabilidades de ámbito local con respecto a la gestión sostenible de los recursos forestales).
- *Se mejorarán los medios de vida de la población rural mediante la creación de actividades generadoras de ingresos y la utilización sostenible de productos forestales para atender sus necesidades cotidianas* (parte de las condiciones necesarias para crear un acceso económico eficaz que contribuya a la mitigación de la pobreza y la seguridad alimentaria sostenibles).

271. En el caso de un proyecto forestal llevado a cabo en **Camboya**¹³², una de sus principales justificaciones consignadas es que *“al término del proyecto, se habrán fortalecido los derechos de tenencia de las comunidades beneficiarias de las zonas del noreste que son ecológicamente vulnerables y se habrán mejorado los medios de vida de las comunidades, incluidas las indígenas”*.
272. En el caso de un proyecto conjunto de asistencia técnica llevado a cabo por el FIDA y la FAO en **Nepal**¹³³, *“el principal objeto de la asistencia técnica es mejorar la eficacia del Programa de Actividad Forestal en Arrendamiento y Desarrollo de la Ganadería y ayudar al Departamento de Bosques a prestar apoyo a la ejecución, la institucionalización y la ampliación en el país del programa de actividad forestal en arrendamiento orientado a reducir la pobreza”*¹³⁴.
273. En el caso de **África**, existe un proyecto regional provisto de elementos de TDA, “Mejora de la contribución de los productos forestales no maderables a la mitigación de la pobreza y a la seguridad alimentaria en los países de África central” (GCP /RAF/441/GER). El primer problema que debe resolverse es que “los derechos de tenencia y la legislación por la que se rige la explotación comercial de los productos forestales no maderables son inadecuados o no existen”. Un objetivo del proyecto es “reducir la vulnerabilidad de los medios de vida de los usuarios primarios de los recursos ampliando el acceso legalmente garantizado a los bosques y los productos forestales no maderables”.
274. Otros proyectos están centrados en la reducción de la actividad ilegal que repercute directamente en el acceso económico eficaz a los bosques por parte de los titulares legítimos de los derechos, es decir, tienen por objeto fortalecer indirectamente los derechos y el acceso económico eficaz a los recursos por parte de los titulares legítimos de los derechos. Por ejemplo, el proyecto interregional “Programa de apoyo a la aplicación de las leyes, la

¹³² GCP-CMB-034-SPA: “Mejora de la ordenación forestal de base comunitaria y de la correspondiente utilización a fin de potenciar los medios de vida rurales en Camboya”.

¹³³ GCP-NEP-062-FIN: “Prestación de asistencia técnica al Programa de Actividad Forestal y Ganadería en Arrendamiento”.

¹³⁴ La actividad forestal en arrendamiento ofrece a los sectores más pobres de la comunidad seguridad a largo plazo en la tenencia de los terrenos forestales, lo cual los alienta a invertir su labor y percibir la mayoría de los beneficios. Está demostrada la validez de este programa como solución para optimizar las tierras forestales degradadas, mejorar los medios de vida de los sectores más pobres y mejorar el medio ambiente.

gobernanza y el comercio forestales para los países ACP (FLEGT-ACP)”¹³⁵ incorpora y respalda determinadas actividades invitando de forma selectiva a países de África, el Caribe y el Pacífico a que presenten propuestas.

275. En definitiva, muchos proyectos forestales se ocupan de las dificultades y oportunidades en materia de TDA, unas veces de forma bastante directa y otras en el contexto de la ayuda prestada por la FAO a los países para crear un “acceso económico eficaz” a la tierra y otros recursos, condición debidamente reconocida por la FAO como necesaria para obtener una reducción de la pobreza y una seguridad alimentaria sostenibles en pro de los habitantes pobres del medio rural.

Vinculación con el resto del mundo: asociaciones, colaboración y cooperación

276. El FO de la FAO colabora con la mayoría de las entidades gubernamentales internacionales y algunas de las ONG internacionales que se ocupan de los bosques, pero son muy pocas las que se centran prioritariamente en las dificultades y oportunidades en materia de TDA¹³⁶. Más bien, los programas de la mayor parte de ellas contienen elementos vinculados con la TDA con respecto a los bosques.
277. La FAO preside la ACB, acuerdo voluntario entre 14 de las principales organizaciones internacionales y secretarías que cuentan con programas sustantivos en materia de bosques (el CIFOR, la FAO, la OIMT, la IUFRO, el CDB, el FMAM, la CLD, el FNUB, la CMNUCC, el PNUD, el PNUMA, el Centro Mundial de Agrosilvicultura, el Banco Mundial y la UICN). En las deliberaciones de la ACB se abordan de vez en cuando las dificultades y oportunidades en materia de TDA, por ejemplo en el contexto de la elaboración de una estructura internacional para REDD+.
278. La FAO está asociada con el PNUMA y el PNUD en el Programa ONU-REDD¹³⁷. A nivel interno, el NR y el FO se reparten la gestión de ONU-REDD. El Director General Adjunto (Conocimiento) preside el comité directivo de ONU-REDD en el ámbito de la FAO, del que forman parte subdirectores generales del FO y el NR. El Director de la NRC y el de la División de Evaluación, Ordenación y Conservación Forestales (FOM) son los responsables a escala operacional. La división del trabajo consiste en encargar al NR las funciones “mundiales” de la FAO en ONU-REDD, mientras que el FO se encarga de prestar el apoyo de la FAO a los países en el marco de ONU-REDD. Hasta la fecha, la función de la FAO se ha limitado casi exclusivamente a actividades de medición, presentación de informes y verificación, así como a alguna actividad en materia de gobernanza. El Subdirector General del NR ejerce funciones de presidente de la Junta de Políticas de ONU-REDD.
279. La importancia de la TDA se reconoce en la preparación de programas eficaces y eficientes de ONU-REDD en los países. El Programa tiene actualmente 29 países asociados de África, Asia y el Pacífico y América Latina, 13 de los cuales reciben apoyo para llevar a cabo actividades en el

¹³⁵ GCP/INT/064/EC.

¹³⁶ Es una excepción la Iniciativa en materia de Derechos y Recursos, coalición de destacadas ONG que se ocupan de las dificultades y oportunidades en materia de TDA con respecto a los bosques. La relación de la FAO con la Iniciativa ha tenido carácter informal.

¹³⁷ ONU-REDD es el Programa de Colaboración de las Naciones Unidas sobre reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques en los países en desarrollo. El Programa, puesto en marcha en septiembre de 2008 para ayudar a los países en desarrollo a preparar y aplicar estrategias nacionales en materia de REDD+, se basa en el poder de convocación y los conocimientos especializados de la FAO, el PNUD y el PNUMA.

marco de su programa nacional¹³⁸. Hasta la fecha, la Junta de Políticas de ONU-REDD ha aprobado un total de 55,4 millones de USD destinados a sus nueve países piloto iniciales y a cuatro países nuevos (Camboya, el Ecuador, Filipinas y las Islas Salomón). Mediante estos fondos se contribuye a respaldar la formulación y la aplicación de estrategias nacionales de REDD+. Los programas nacionales de siete países asociados con ONU-REDD se encuentran actualmente en fase de ejecución (Bolivia, la República Democrática del Congo, Indonesia, Panamá, Tanzania, Viet Nam y Zambia). Uno de los elementos de la mayoría de estos programas es la reforma y aclaración de la tenencia de tierras forestales. Tal aclaración es fundamental para determinar quién debe recibir el pago por proteger los bosques de la deforestación y cuál debe ser el importe. La FAO es consciente de que persisten varias dificultades importantes en materia de TDA que impiden establecer una estructura mundial viable en el ámbito de REDD+, algo necesario para reducir al mínimo las “fugas” internacionales.

280. La FAO desempeña una función técnica central en el Foro sobre los Bosques, órgano de las Naciones Unidas que se ocupa de la actividad forestal. La FAO presta respaldo técnico al Foro, fundamentalmente por conducto de la ACB.
281. Como se indicaba antes en relación con la aplicación de las Directrices voluntarias, el IIMAD colabora con la FAO en la preparación de un guía práctica dirigida a distintos tipos de partes interesadas que se proponen mejorar la manera en que la gobernanza afecta a las cuestiones relativas a la tenencia con el objeto de que la actividad forestal resulte más sostenible y contribuya en mayor medida a los medios de vida¹³⁹. El IIMAD colabora en la preparación de esta guía con el Grupo de Aprendizaje sobre la Gobernanza de los Bosques¹⁴⁰. Está previsto que la labor, iniciada en septiembre de 2010, esté ultimada para fines de noviembre de 2011.

Dificultades y oportunidades de la FAO en materia de TDA en relación con la flora y fauna silvestres

282. La fauna silvestre (la “carne de caza”) constituye una importante fuente de proteína para muchas comunidades pobres del medio rural, especialmente en África, así como una fuente de ingresos derivados del comercio de animales enteros o descuartizados. En consecuencia, la distribución de los derechos y el acceso a la carne de caza reviste una importancia capital por lo que se refiere a los objetivos de la FAO de hacer frente de forma sostenible a la inseguridad alimentaria y la pobreza. Para instaurar una ordenación sostenible de la fauna silvestre en la mayoría de los países en desarrollo es preciso mejorar la reglamentación y el control del comercio de animales y la caza y elaborar programas fundamentales de ordenación de las especies silvestres. En vista de la importancia de la carne de caza, toda modificación de los derechos de acceso, explotación y comercio con respecto a la flora y fauna silvestres puede repercutir considerablemente en la población pobre. La FAO y sus asociados son conscientes de estas condiciones, necesarias para lograr un acceso económico sostenible y eficaz a la flora y fauna silvestres.

¹³⁸ Los 13 países son Bolivia, Camboya, el Ecuador, Filipinas, Indonesia, las Islas Salomón, Panamá, Papua Nueva Guinea, Paraguay, la República Democrática del Congo, Tanzania, Viet Nam y Zambia.

¹³⁹ IIMAD 2011.

¹⁴⁰ El Grupo de Aprendizaje sobre la Gobernanza de los Bosques, alianza oficiosa de grupos de ámbito nacional y asociados internacionales que actualmente operan en ocho países africanos y tres países asiáticos, tiene por objeto relacionar a quienes carecen de la gobernanza de los bosques con quienes la controlan y ayudar a todos ellos a hacer mejor las cosas. Desde 2003 lleva a cabo estudios centrados en cuestiones concretas, prepara tácticas e instrumentos, organiza actividades de aprendizaje y actúa de forma colectiva para plasmar cambios.

283. En África central se estima que se consumen al año 579 millones de mamíferos forestales, lo cual supone hasta 5 millones de toneladas de carne de caza preparada. En Asia oriental y sudoriental la gravedad de los problemas derivados de la desaparición de poblaciones animales tiene que ver con una elevada densidad demográfica humana, una larga tradición de consumo de productos silvestres con fines medicinales y un crecimiento económico muy acelerado. El comercio de especies silvestres también plantea amenazas a la vida silvestre fuera de los trópicos, como por ejemplo en las estepas y superficies forestales templadas de Mongolia, habitadas por especies destinadas fundamentalmente al gran mercado chino¹⁴¹.
284. Las principales dificultades y oportunidades en materia de TDA con respecto a la flora y fauna silvestres tienen que ver con el establecimiento y la gestión de sistemas de derechos y acceso para la caza y captura de especies silvestres que permitan a) conservar la biodiversidad, b) practicar una extracción y ordenación sostenibles y estables que atiendan a lo largo del tiempo las necesidades alimentarias de la población local, c) explotar la flora y fauna silvestres de forma equitativa para la población forestal y otras instancias interesadas, d) reducir al mínimo los daños causados por la fauna silvestre en las aldeas y cultivos de las poblaciones locales¹⁴² y e) domesticar especies silvestres.

La flora y fauna silvestres y la TDA: contribución de la FAO

285. Las dificultades y oportunidades en materia de TDA con respecto a la flora y fauna silvestres presentan a la vez semejanzas y diferencias apreciables cuando se comparan con las correspondientes a los sectores de la pesca y la acuicultura. La FAO examina la flora y fauna silvestres y las áreas protegidas desde una perspectiva centrada en la actividad forestal, la agricultura y el ser humano. La pesca marina se examina en el contexto de un conjunto cerrado de tratados y acuerdos internacionales relativos a los océanos del que se derivan dificultades y oportunidades bastante distintas para las actividades en materia de TDA. No obstante, por lo que se refiere a la pesca continental, las necesidades en materia de TDA presentan semejanzas acusadas con las correspondientes a la flora y fauna silvestres. En cuanto a la acuicultura en piscifactorías, las cuestiones relativas a este ámbito son muy semejantes a las que plantean los bosques plantados. A ese respecto, existen oportunidades de crear sinergias entre divisiones y departamentos y fomentar el aprendizaje mutuo. La principal labor en el ámbito de la flora y fauna silvestres corresponde al FO, que está vinculado con la unidad encargada del ganado y otras unidades de la FAO y con programas sólidos de las oficinas regionales de la Organización, especialmente en África.
286. La labor del FO de la FAO en materia de ordenación de la flora y la fauna silvestres y de zonas protegidas tiene por objeto conservar la fauna nativa y su hábitat natural y mejorar los medios de vida de las comunidades rurales de los países en desarrollo mediante labores normativas y actividades de los programas de campo llevadas a cabo en colaboración con importantes asociados internacionales. Estas actividades consisten en preparar, publicar y difundir conceptos, estudios, recomendaciones de política, directrices, mejores prácticas y otro tipo de material didáctico; prestar apoyo a las redes regionales; diseñar y ejecutar proyectos de campo; organizar talleres técnicos, reuniones de expertos y actos informativos y participar en ellos; y fomentar la capacidad e impartir formación.

¹⁴¹ <http://www.fao.org/forestry/wildlife/67287/es/>.

¹⁴² Este último aspecto es fundamental, pues los aldeanos empezarán a hacer caso omiso de los sistemas de ordenación sostenible y los derechos asignados si sus cultivos y su aldea sufren daños graves.

287. En los últimos años, desde que se puso en marcha el programa de la FAO en materia de flora y fauna silvestres, la labor de TDA de la Organización en este ámbito se ha ocupado de lo siguiente:

- la carne de caza y la cría de especies silvestres;
- el conflicto entre los humanos y las especies silvestres;
- la caza como actividad turística, el ecoturismo y la distribución de los beneficios.

288. Las actividades actuales se centran en temas relacionados directamente con la agricultura, la producción de alimentos y la mitigación de la pobreza:

- el ecoturismo;
- el conflicto entre los humanos y las especies silvestres;
- las políticas y la legislación relativas a la flora y fauna silvestres;
- la demarcación y la gestión de las áreas protegidas;
- la conservación de la flora y fauna silvestres y su ordenación sostenible;
- la explotación y el comercio insostenibles o ilegales de especies silvestres con fines alimentarios y no alimentarios (carne de caza);
- el efecto del cambio climático en la flora y fauna silvestres y las áreas protegidas;
- la dinámica de las enfermedades en la interacción entre los humanos, la flora y fauna silvestres, el ganado y los ecosistemas;
- la domesticación de especies silvestres.

No obstante, estas esferas de trabajo no se tratan por separado, pues existen entre ellas complejas interacciones.

289. Una de las esferas de intervención de la FAO que en el futuro cobrará cada vez más importancia será la repercusión del cambio climático en la flora y fauna silvestres, lo cual plantea elementos de TDA singulares a los que deberá prestarse atención. Según la FAO:

“A medida que sigan subiendo las temperaturas medias mundiales, es importante desarrollar estrategias, políticas y directrices para conservar ecosistemas y especies que no podrán adaptarse. A ese respecto, podrán modificarse los límites de las áreas protegidas y mejorar la conectividad mediante corredores de vida silvestre. Sin embargo, puede que hagan falta medidas más radicales, como modificar o crear de cero hábitats y trasladar comunidades enteras de animales y plantas. Además, las medidas que reducen los efectos de otras presiones provocadas por humanos ayudarán a reducir la vulnerabilidad general y a fortalecer la resistencia de los paisajes, los ecosistemas y las especies al cambio climático. Para llevar a cabo esta labor, la FAO, en asociación con organizaciones pertinentes, ayuda a los Estados Miembros a mitigar los efectos del cambio climático en la flora y fauna silvestres y las áreas protegidas en beneficio de las comunidades rurales mediante labores normativas y actividades de proyectos de campo”¹⁴³.

Labor normativa reciente con respecto a los derechos y el acceso en el ámbito de la flora y fauna silvestres

290. La labor normativa de la FAO que guarda una relación directa o indirecta con la disponibilidad de especies silvestres y el acceso a estas consiste en lo siguiente:

- preparar publicaciones que tengan como fin facilitar la gestión eficaz de la diversidad biológica;

¹⁴³ <http://www.fao.org/forestry/wildlife/67289/es/>.

- atender las solicitudes de asesoramiento y asistencia técnicos;
 - colaborar con asociados para hacer frente al uso insostenible de especies silvestres forestales (por ejemplo, la crisis de la carne de caza);
 - colaborar con asociados para formular y aplicar estrategias de prevención o mitigación de los conflictos entre los humanos y las especies silvestres y de promoción de las mejores prácticas.
291. Como ejemplo de proyecto normativo en materia de TDA, la FAO, junto con el Centro de Cooperación Internacional en materia de Investigación Agronómica para el Desarrollo, el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), el Programa de ordenación de áreas comunales para recursos indígenas (CAMPFIRE) y otros asociados, ha preparado un conjunto de instrumentos para mitigar los conflictos entre los humanos y las especies silvestres. En este conjunto de instrumentos, que actualmente se está poniendo a prueba en África austral, figuran medidas cuyo objeto es contribuir a la resolución, la prevención y la mitigación del creciente problema del conflicto entre los humanos y los animales silvestres. Con ello no solo se pretende contribuir a proteger a las personas, su ganado y sus cultivos de los animales, sino también, y dándole la misma importancia, poner a los animales a salvo de las personas. Se ofrecen políticas, estrategias y consejos prácticos para que la cohabitación, cada vez más estrecha, resulte más segura para todos. En el conjunto de instrumentos se subraya, como estrategia general, la prevención de conflictos mediante una ordenación territorial previa.
292. El LEGN se ha dedicado en particular a la elaboración de documentos que se ocupan de los aspectos jurídicos de la TDA con respecto a la flora y fauna silvestres. De su reciente labor cabe destacar lo siguiente: En el período 2008-2010 la Oficina Jurídica de la FAO publicó cinco documentos importantes sobre la legislación sobre vida silvestre y el empoderamiento de la población pobre en África, Oceanía y el África subsahariana¹⁴⁴.
293. Además, en un número reciente de UNASYLVA, la publicación principal de la FAO, figuran artículos dedicados a los bosques, las personas y las especies silvestres¹⁴⁵.
294. La mayor parte de la labor normativa se lleva a cabo en colaboración con otros grupos. Ejemplo de ello es la colaboración de la FAO con otras cinco entidades (la Fundación Africana de la Fauna y Flora Silvestres, el Instituto Internacional de Investigación en Ganadería, el Gobierno de Tanzania, el FMAM y el Banco Mundial) en un reciente conjunto de directrices sobre la planificación participativa del uso de la tierra en situaciones en que el ganado y las especies silvestres tienen que coexistir¹⁴⁶. La guía tiene por objeto ayudar a las comunidades y a los responsables de las políticas a escala local y nacional a tomar decisiones fundamentadas en relación con el uso de la tierra, las empresas comerciales y la política pública en las zonas de pastoreo, especialmente en la estepa Masai y otras zonas semiáridas de África oriental donde el ganado y las especies silvestres llevan siglos coexistiendo.
295. La FAO asume destacadas responsabilidades convocando, facilitando y apoyando reuniones dedicadas a la carne de caza y otros temas sobre la vida silvestre que guardan relación con la TDA. En el Cuadro VI-1 se enumeran las reuniones internacionales que la FAO ha convocado, facilitado y apoyado desde 2008.

¹⁴⁴ <http://www.fao.org/legal/prs-ol/paper-e.htm>.

¹⁴⁵ UNASYLVA N.º 236, vol. 61, 2010/3.

¹⁴⁶ FAO, Fundación Africana de la Fauna y Flora Silvestres, Instituto Internacional de Investigación en Ganadería, Tanzania, FMAM y Banco Mundial, 2009.

Cuadro VI-1: Reuniones y actos organizados por la FAO en relación con la carne de caza y la domesticación de especies silvestres (2006-2011)

Reunión/acto	Fecha	Lugar
16.ª reunión del Grupo de Trabajo sobre Ordenación de la Fauna y Flora Silvestres y Áreas Protegidas	Marzo de 2006	Maputo (Mozambique)
Fomento de la gran fauna salvaje en Marruecos	Diciembre de 2006	Rabat (Marruecos)
17.ª reunión del Grupo de Trabajo sobre Ordenación de la Fauna y Flora Silvestres y Áreas Protegidas	Febrero de 2008	Jartum (Sudán)
Mejora de la política, las instituciones, la legislación y las prácticas orientadas a la utilización sostenible y la conservación de los recursos silvestres	Marzo de 2009	Praga (República Checa)
Taller regional sobre conservación de la flora y fauna silvestres y gestión de las áreas protegidas en el Cercano Oriente	Mayo de 2009	Damasco (Siria)
Reunión del grupo de enlace sobre la carne de caza	Octubre de 2009	Buenos Aires (Argentina)
17.ª reunión de la Comisión Forestal y de la Flora y Fauna Silvestres para África: Las especies invasivas, su importancia económica y repercusiones para los bosques y la flora y fauna silvestres en África	Febrero de 2010	Brazzaville (República del Congo)
Participación comunitaria en la gestión de la flora y fauna silvestres y sus enfermedades en Asia central y el Cáucaso	Septiembre de 2010	Almaty (Kazajstán)
La caza, el comercio y la gestión de las especies silvestres en los bosques tropicales	Octubre de 2010	Roma (Italia)
El conflicto entre los humanos y las especies silvestres	Octubre de 2010	Roma (Italia)
58.ª Asamblea General del Consejo Internacional para la Conservación de la Caza y la Fauna	Mayo de 2011	San Petersburgo (Federación de Rusia)
Simposio: importancia de la ordenación de los recursos naturales de base comunitaria para la conservación y la utilización sostenible en los países exportadores de las especies que figuran en la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES).	Mayo de 2011	Viena (Austria)
Reunión conjunta del grupo de enlace sobre la carne de caza del CDB y el grupo de trabajo sobre la carne de caza en África central de la CITES	Junio de 2011	Nairobi (Kenya)

Proyectos de campo recientes con elementos de TDA relativos a la flora y fauna silvestres

296. Ante la crítica situación de la flora y la fauna silvestres en la cuenca del Congo, se pretende, mediante un proyecto financiado por el FMAM y dirigido por la FAO, implantar la ordenación comunitaria de la fauna y la flora silvestres en 16 sitios piloto de Gabón, la República del Congo, la República Democrática del Congo y la República Centroafricana. En el momento actual, han aumentado enormemente en la región del Congo los niveles de extracción de carne de caza en atención a la ingente demanda de los grandes centros urbanos, lo cual ha hecho que los actuales niveles de caza resulten insostenibles. Esta situación, que afecta a muchas especies en peligro de extinción protegidas, como gorilas, chimpancés y bonobos, supone la principal amenaza para la biodiversidad en África central. El proyecto se basa en los tres componentes siguientes:

1. Elaboración de marcos jurídicos para la ordenación participativa de la fauna y la flora silvestres en los cuatro países;

2. Preparación y empleo de instrumentos sencillos y eficaces para la ordenación participativa de la fauna y la flora silvestres;
3. Fomento de la capacidad para garantizar la sostenibilidad a largo plazo de la ordenación participativa de la fauna y la flora silvestres.

El proyecto tiene por objeto demostrar en los sitios piloto que la conservación y la ordenación comunitarias de la fauna y la flora silvestres pueden constituir una estrategia viable y sumamente eficaz para conservar la integridad de la flora y fauna silvestres, los ecosistemas forestales y la biodiversidad en la cuenca del Congo.

297. Cabe destacar otras actividades de proyectos de campo, recientes y actuales, que incluyen elementos de TDA¹⁴⁷:

- el proyecto sobre gestión de las áreas protegidas y comercio de carne de caza de la Iniciativa sobre los bosques del África central que son patrimonio de la humanidad, ejecutado junto con la UNESCO en colaboración con los gobiernos nacionales y ONG internacionales que se dedican a la conservación;
- el examen y la nueva redacción de las leyes y reglamentos de Serbia relativos a la flora y fauna silvestres;
- un proyecto sobre turismo sostenible, caza y ordenación y planificación de la fauna y la flora silvestres en Marruecos;
- apoyo a la ordenación eficaz de la flora y fauna silvestres y las zonas de conservación en Mozambique.

Estos proyectos se centran y organizan fundamentalmente en los planos regional o nacional, pues el FO de la Sede solo cuenta con un funcionario profesional que se encarga, en gran medida a tiempo parcial, de cuestiones de TDA con respecto a la flora y fauna silvestres.

Vinculación con el resto del mundo: asociaciones, colaboración y cooperación

298. La FAO ha forjado asociaciones sólidas con gobiernos y con organizaciones y redes nacionales, regionales e internacionales, en particular en África central, para abordar cuestiones relativas a la ordenación sostenible de los recursos silvestres y determinar opciones viables que garanticen la conservación de estos recursos y el acceso sostenible a ellos mejorando las oportunidades económicas de la población rural pobre.

299. La FAO y el Consejo Internacional para la Conservación de la Caza y la Fauna han establecido una asociación estratégica para ayudar a los países del sur del Cáucaso y Asia central a conservar su rica biodiversidad y, en particular, a crear un entorno propicio a la utilización sostenible de sus abundantes recursos silvestres en beneficio de la economía nacional y las economías locales. Esta cooperación, inaugurada en Praga en 2006, se conoce actualmente con el nombre de “Iniciativa para la fauna y flora silvestres de Asia central y el Cáucaso”. En el marco de la asociación se han preparado varios documentos técnicos que han permitido a la FAO aprovechar sus recursos¹⁴⁸.

300. La FAO colabora en el ámbito de la flora y fauna silvestres con otros muchos grupos como la Red de seguimiento del tráfico de especies silvestres (TRAFFIC), el Consejo Internacional para la Conservación de la Caza y la Fauna, el CIFOR, el PNUMA, la Convención de Bonn y la UICN. La mayor parte de las asociaciones incorporan elementos de TDA, pues los derechos y el

¹⁴⁷ Obsérvese que en la mayoría de estos proyectos participa más de un país y que en algunos figuran componentes normativos, es decir, actividades que generan resultados (instrumentos, guías, etc.) de aplicabilidad general a distintos países.

¹⁴⁸ Pueden consultarse ejemplos en el sitio web del Consejo, <http://www.cic-wildlife.org/?id=412>.

acceso con respecto a la flora y fauna silvestres (el acceso insuficiente o el acceso excesivo, que es fuente de sobreexplotación y ordenación insostenible de los recursos silvestres) son elementos fundamentales de la mayoría de los proyectos centrados en la ordenación de la fauna y la flora silvestres. Otros ejemplos de organizaciones con las que colabora la FAO en este ámbito son el Centro de Cooperación Internacional en materia de Investigación Agronómica para el Desarrollo, el FMAM, la Fundación Africana de la Fauna y Flora Silvestres, el Instituto Internacional de Investigación en Ganadería, el Banco Mundial, la CITES, CAMPFIRE, el WWF y el CDB.

Dificultades y oportunidades en materia de TDA en relación con la pesca: derechos y acceso con respecto a la pesca de captura oceánica y continental y la acuicultura

301. El consumo de pescado va en aumento en todo el mundo. En un estudio de la evolución mundial de la oferta y la demanda de pescado hasta 2020¹⁴⁹ se prevé un aumento del consumo y la producción mundiales de peces comestibles cifrado en un 1,5% anual. Está previsto que la práctica totalidad del aumento de la producción para atender este incremento de la demanda proceda de la acuicultura, en gran parte de la ubicada en países en desarrollo¹⁵⁰. Aunque está previsto que el crecimiento mundial general de la pesca de captura permanezca casi constante, se espera que el crecimiento sea mayor en los países en desarrollo para compensar el descenso que se registrará en los países desarrollados¹⁵¹.
302. La perspectiva de una escasez de pescado cada vez más acusada en algunas zonas y de sobreexplotación de la pesca de captura tradicional, sumada al rápido crecimiento de la acuicultura, especialmente en el mundo en desarrollo, incide en las dificultades y oportunidades en materia de TDA, que cobran importancia en el contexto general de la creación de recursos pesqueros sostenibles y el objetivo de atender las necesidades relativas a la seguridad alimentaria y mitigar la pobreza de millones de personas pobres en el mundo en desarrollo.
303. En el caso de la ordenación de la pesca de captura oceánica, uno de los principales aspectos actuales en el ámbito de la TDA es la concertación de acuerdos nacionales e internacionales sobre pesca de captura de los que formen parte los derechos de acceso y la exclusión al respecto y la pesca ilegal. Por lo que se refiere a la ordenación de la pesca de captura continental, es importante el acceso a la pesca basado en derechos, tanto colectivos como individuales. Cuando se examinan los enfoques basados en derechos colectivos e individuales suscitan preocupación las esferas de la exclusividad, la seguridad, la durabilidad, la posibilidad de transferencia y la divisibilidad.
304. Cuando se pasa a estudiar la acuicultura en el marco de piscifactorías tradicionales u otros sistemas basados en la tierra, los aspectos relativos a la tenencia que importan tienen que ver con la propiedad y la seguridad de la tenencia de la tierra en la que estén establecidos los estanques piscícolas y los sistemas piscícolas comerciales. En lo fundamental, los problemas coinciden con los que se refieren a la TDA con respecto a los terrenos agrícolas, entendiéndose que los peces son otro cultivo “plantado” en la tierra. Pero también hay

¹⁴⁹ Delgado et al., 2003.

¹⁵⁰ En el momento actual, cerca del 50% del consumo de pescado procede de la acuicultura (*El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2010*).

¹⁵¹ El promedio anual del descenso registrado en el mundo desarrollado fue del 2,4% desde los años setenta hasta bien entrados los años noventa.

variedades de acuicultura lacustres, oceánicas y marinas que crecen con mucha mayor rapidez:

“Los expertos están de acuerdo en que la mayor parte de la expansión de la acuicultura tendrá lugar en los mares y los océanos, sin lugar a dudas en mar más abierto y, quizás, en alta mar. Sin embargo, la gobernanza de la acuicultura ya se enfrenta a graves limitaciones en aguas marinas pertenecientes a las jurisdicciones nacionales. Si las operaciones acuícolas se realizasen en alta mar es probable que el problema pasase a ser un reto, ya que los principios pertinentes de la legislación pública internacional y las disposiciones de los tratados proporcionan pocas orientaciones sobre la realización de las operaciones acuícolas en estas aguas. Parece existir una laguna reglamentaria en cuanto a la acuicultura en alta mar¹⁵²”.

305. En consecuencia, se aprecia que los dos órdenes de dificultades en materia de TDA (la pesca de captura oceánica y continental y la acuicultura) están empezando a converger. Cuando la acuicultura se practica en masas de aguas continentales u oceánicas, en lugar de en estanques piscícolas establecidos en explotaciones agrícolas o contruidos con fines comerciales, las cuestiones de TDA resultan mucho más complejas.

306. En el ámbito de la pesca de captura oceánica y continental, en lagos y ríos, existe, por lo que se refiere a la TDA, un vínculo indirecto con el empleo, al generarse ingresos y medios de vida que hacen posible el acceso al pescado como fuente de alimentación y proteína para las familias. La FAO señala que:

“El sector pesquero es una fuente de ingresos y medios de subsistencia para millones de personas en todo el mundo. Vinculado con el fuerte incremento de la producción de pescado, el empleo en la pesca de captura y la acuicultura ha aumentado notablemente en las últimas tres décadas a un promedio del 3,6 % anual desde 1980. De acuerdo con las cifras más recientes, en 2008 44,9 millones de personas trabajaban directamente, a tiempo completo o, más frecuentemente, a tiempo parcial, en la pesca de captura o la acuicultura. Esta cifra constituye un incremento del 167 % en comparación con los 16,7 millones de personas empleadas en el sector en 1980. El empleo en el sector pesquero ha aumentado más rápidamente que la población mundial y que el empleo en la agricultura tradicional. Estos 44,9 millones de personas empleadas en el sector de la pesca en 2008 constituyeron el 3,5 % de los 1 300 millones de personas económicamente activas en el sector agrícola más amplio en todo el mundo, frente al 1,8 % correspondiente a 1980¹⁵³”.

307. Evidentemente, desde la óptica de la seguridad alimentaria la mejora de los medios de vida derivada de ese empleo es importante por lo que se refiere al acceso a los peces por conducto de mercados de efectivo o de la propia empresa pesquera. Se trata, pues, de una importante cuestión relativa al acceso que incumbe a la FAO.

308. Uno de los problemas más graves en materia de TDA con respecto a la pesca de captura se refiere a la pesca ilegal, que afecta directamente al acceso a los peces por parte de los titulares legítimos de derechos de pesca en diversas zonas de explotación. En el marco del programa de Chatham House relativo a la pesca ilegal se comunica que la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR) es un grave problema mundial y uno de los principales obstáculos a la sostenibilidad de la pesca mundial. La pesca INDNR genera entre 10.000 y 23.500 millones de USD al año, lo cual representa una importante pérdida de ingresos, especialmente en algunos de los países más pobres del mundo que dependen en gran medida

¹⁵² FAO, *El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2010*. El Departamento de Pesca y Acuicultura (FI) de la FAO indicó al equipo de evaluación que este crecimiento tiene lugar fundamentalmente en países de ingreso mediano más avanzados.

¹⁵³ *Ibíd.*

de la pesca como fuente de alimentos, medios de vida e ingresos¹⁵⁴. También tiene una enorme repercusión en los derechos y el acceso legítimos con respecto a los recursos ícticos.

309. Por último, existen dificultades y oportunidades en materia de TDA en el ámbito de la pesca artesanal. Se estima que esta aporta más de la mitad de las capturas mundiales de la pesca marina y continental, casi en su totalidad destinadas al consumo humano directo. Emplea a más del 90 % de los pescadores de captura del mundo, que son unos 28 millones, y da sustento a aproximadamente otros 84 millones de personas que se encargan de la elaboración, la distribución y la comercialización del pescado. Al menos la mitad de las personas empleadas en la pesca artesanal son mujeres. El sector de la pesca artesanal reviste importancia mundial, y la diversidad de su cultura y sus tradiciones forma parte del patrimonio de la humanidad¹⁵⁵.
310. Algunas de las principales dificultades prioritarias que encuentran la pesca y la acuicultura en el ámbito de la TDA son las siguientes:
- Debe entenderse mejor la sostenibilidad del empleo en el sector de la pesca y la acuicultura y las consecuencias por lo que se refiere al acceso a los peces y la seguridad alimentaria.
 - Deben agruparse mejor los posibles enfoques basados en derechos individuales o colectivos para gestionar la pesca y la actividad de los pescadores en el contexto más amplio de las dificultades que rodean al aumento de la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad en la contribución de la pesca y la acuicultura a la mitigación de la pobreza y la seguridad alimentaria.
 - Ha de encontrarse la manera de regular con ecuanimidad la acuicultura oceánica y de adaptarla al derecho del mar nacional e internacional, así como la manera de lograr que contribuya al logro de los objetivos de seguridad alimentaria y mitigación de la pobreza.
 - En vista de que la pesca INDNR tiene un acusado efecto negativo en los derechos y en el acceso a los recursos ícticos por parte de sus titulares legítimos, es importante poner más empeño en entender la magnitud y el carácter de la actividad y la manera de controlar mejor este tipo de pesca.
 - Ha de fomentarse una pesca artesanal sostenible eficaz y eficiente basada en la distribución equitativa de los derechos de pesca y el acceso a los peces en beneficio de la población pobre.

La pesca y la TDA: contribución de la FAO

311. Es largo el historial de la FAO de elaboración de sistemas de acceso a la pesca y de examen de las cuestiones relativas a los derechos. Sin embargo, en el documento más reciente sobre prioridades del Comité de Pesca (COFI)¹⁵⁶ no se mencionan expresamente los términos “derechos”, “tenencia” o “acceso” en relación con los recursos ícticos, excepto en una parte del documento en que se repiten sin más los 11 objetivos estratégicos generales de la FAO. Así pues, cabe inferir que, aunque la FAO lleva a cabo algunas labores en relación con el derecho de pesca internacional y el “enfoque basado en los derechos” aplicado a la ordenación de la

¹⁵⁴ Un Oficial de Pesca de la FAO señaló a nuestra atención que este valor representa las pérdidas en la captura de peces, no el valor determinado por los precios en el muelle y al por mayor, que con toda probabilidad sería considerablemente más alto.

¹⁵⁵ COFI/2009/7.

¹⁵⁶ Comité de Pesca 2011. Proyecto 1: Prioridades y resultados con arreglo al Plan a plazo medio y el Programa de trabajo y presupuesto. 29.º período de sesiones. Roma (Italia), 31 de enero - 4 de febrero de 2011. COFI/2011/9.

pesca y el acceso a los derechos de pesca, el COFI no concede prioridad directa a este tema en el momento actual. A la vez, cabe señalar que el COFI lleva mucho tiempo (desde los años noventa) propugnando un enfoque de ordenación basado en derechos.

312. Cuando se empieza a profundizar, queda claro que, al margen de las apariencias, las dificultades y oportunidades en materia de TDA son importantes para el cumplimiento de las responsabilidades y objetivos del FI y de la FAO. Como indicó un funcionario del FI, *“la tenencia, los derechos y el acceso no constituyen una prioridad aparte para el Departamento, pero forman parte de otras prioridades. Se trata de un componente esencial de la pesca artesanal”*. En este sentido, la actividad de la FAO en el ámbito de la pesca se asemeja a su actividad en el ámbito del agua: la TDA no se considera una prioridad aparte y un fin en sí mismo, sino que forma parte de otras prioridades orientadas a la obtención de productos finales y de resultados (por ejemplo, en los casos de la pesca artesanal y la lucha contra la escasez de agua, respectivamente). El FI lleva a cabo labores relacionadas con sistemas de ordenación de la pesca en los que los enfoques basados en derechos ocupan un lugar central.
313. La pesca y el pescado son factores esenciales de la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza. En consecuencia, toda actividad ilegal que arrebatase oportunidades y beneficios a los pescadores legítimos incumbe al FI, el cual toma parte en actividades relacionadas con el control de la pesca INDNR que afectan directamente a los beneficios correspondientes a los titulares legítimos de los derechos. Se ha estimado que la pérdida para los países oscila entre 10.000 millones y más de 20.000 millones de USD anuales. La función de la FAO es llevar a cabo actividades relativas a la tecnología y las operaciones con respecto a la pesca INDNR asesorando a los gobiernos sobre la manera de velar por que se respeten las licencias, por ejemplo mediante seguimiento por satélite. La pesca es una prioridad secundaria en los presupuestos gubernamentales; los países necesitan soluciones económicas. La FAO también toma parte en la elaboración de normas, mientras que el FI prepara actualmente un Registro mundial de buques de pesca, pues en la lucha contra la pesca INDNR la información básica para identificar buques de pesca debe estar disponible y utilizarse de forma más inmediata.

Labor normativa reciente con respecto a la tenencia, los derechos y el acceso en el ámbito de la pesca

314. Recientemente, el FI ha tomado parte activa en la elaboración de productos normativos referentes a la TDA con respecto a la pesca. Como se indica a continuación, el FI lleva varios años ocupándose de la gobernanza de la pesca en pequeña escala, en atención a lo solicitado por el COFI. Esta labor se refiere fundamentalmente al acceso a la pesca y los controles del acceso a fin de contribuir a la creación de situaciones de ordenación sostenible de la pesca. En la presente sección se examina la labor con mayor detenimiento. Una segunda actividad importante más reciente tiene que ver, entre otras cosas, con un taller sobre la gobernanza de la tenencia en aras de una pesca de captura responsable, celebrado del 4 al 6 de julio de 2011. El taller, celebrado en Roma¹⁵⁷, tuvo lugar en el contexto de la aportación del FI a las Directrices voluntarias y se organizó como iniciativa conjunta de este y del Departamento de Gestión de los Recursos Naturales y Medio Ambiente de la FAO. En el marco de la preparación del taller, se encargaron varios estudios de casos de tenencia y derechos relativos a la pesca artesanal practicada en ecosistemas marinos, ribereños y lacustres de todo el mundo. También se llevó a cabo una iniciativa de entrevistar por vídeo a miembros de comunidades

¹⁵⁷ FAO/FI 2011. Informe relativo al taller sobre la gobernanza de la tenencia en aras de una pesca de captura responsable, 4 a 6 de julio de 2011. Roma: FAO.

de pescadores de todo el mundo para conocer sus impresiones sobre las cuestiones relativas a la tenencia y los derechos con respecto a la pesca y las tierras ribereñas donde habitan.

315. Los objetivos del taller fueron:

- Intercambiar notas sobre los estudios de casos para poner de manifiesto los puntos en común y las diferencias más destacados, escuchar la voz de los pescadores de todo el mundo e incorporar su perspectiva en las deliberaciones;
- Llegar a un consenso sobre las buenas prácticas de gobernanza de la tenencia de conformidad con los estudios de casos y las opiniones de los pescadores;
- Examinar someramente el primer borrador de las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques;
- Asesorar sobre el alcance temático y contribuir a la redacción de algunas de las directrices esenciales para la aplicación relacionadas con la gobernanza de la tenencia en aras de una pesca de captura responsable y trazar el camino que ha de seguirse para que la iniciativa contribuya al proceso de elaboración de las Directrices voluntarias para garantizar una pesca en pequeña escala sostenible.

316. Parte de la labor normativa de la FAO en relación con las dificultades y oportunidades en materia de TDA con respecto a la pesca tiene lugar fuera del ámbito formal del Departamento de Pesca. La promoción de los medios de vida sostenibles es una estrategia destacada del marco estratégico de la FAO para 2000-2015. El DFID aportó en el curso de cinco años 7 millones de USD destinados a un programa interdepartamental de apoyo a los medios de vida cuyo objeto era mejorar la repercusión de las intervenciones de la FAO en los países mediante la aplicación eficaz de enfoques de medios de vida sostenibles. Los métodos del programa de apoyo a los medios de vida y las enseñanzas derivadas de este iban dirigidos a ayudar a la FAO a facilitar programas de campo, políticas e instituciones que presten mejor apoyo a los medios de vida de la población rural pobre. En consecuencia, el programa incluía actividades de pesca y acuicultura relacionadas con la TDA. Se han obtenido varios productos normativos importantes, a menudo en asociación con otras entidades.

317. Como se mencionaba antes, la FAO inició en 2008 labores solicitadas por el COFI en relación con “la pesca artesanal responsable mediante la unión de partes de todo el mundo interesadas en la pesca artesanal”. En 2008 se celebró una conferencia mundial sobre la pesca artesanal titulada “Garantizar la pesca en pequeña escala sostenible: pesca responsable y desarrollo social unidos”. En ella se prestó especial atención a la necesidad de garantizar a los pequeños pescadores y comunidades pesqueras, así como a los pueblos indígenas, acceso y derechos de usuarios a los recursos pesqueros ribereños y continentales en los que se basan sus medios de vida.

318. La FAO siguió adelante con esta labor celebrando en octubre de 2009 un taller correspondiente a la fase inicial durante el cual las partes interesadas determinaron las principales cuestiones que habían de abordarse y la manera de proceder al respecto. Actualmente la FAO sigue ocupándose de la cuestión mediante una serie de grupos de trabajo informales que estudian la manera de incorporar en el programa las prioridades y necesidades regionales. Las distintas fases de esta labor tienen consecuencias en materia de TDA:

“... de ese modo, en cierto modo se recuperan los dos aspectos principales de la ordenación de la pesca propuestos en 1982 por Christy, a saber, ‘... la producción eficiente de beneficios netos y ... la distribución equitativa de los beneficios’. En lo que respecta al futuro, es posible que las labores converjan. No solo se estudian actualmente enfoques centrados en sistemas individualizados y de propiedad colectiva; también se reconoce que la ordenación de la capacidad pesquera (y sus repercusiones indirectas de lucha contra la sobrecapacidad y la

sobreexplotación) comportará seguridad en la tenencia y los derechos. En cierto sentido, actualmente disponemos de información variada sobre los distintos aspectos normativos, jurídicos, sociales y económicos que han de abordarse en el marco de la ordenación de la pesca, así como de información sobre los elementos y principios fundamentales de los sistemas de ordenación de la pesca basados en derechos que deben tenerse en cuenta en el marco del diseño de programas apropiados y satisfactorios basados en derechos¹⁵⁸”.

319. Un tema destacado que se examinó en la conferencia de 2008 fue la aplicación del Código de Conducta para la Pesca Responsable, de 1995¹⁵⁹. En vista de que la pesca INDNR plantea una importante amenaza a los titulares legítimos de derechos de pesca, en un documento especialmente interesante preparado por la FAO en 2009 se examinan las repercusiones del Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO de 1995. En lo que respecta a los elementos de TDA, el autor llega a la conclusión de que:

“Del presente análisis se desprende que, en muchos ámbitos, la aplicación del Código ha avanzado con lentitud sobre el terreno, aunque en otros, como en lo relativo a la aplicación del Plan de acción internacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, los países han actuado con diligencia adoptando el Código y aplicando su instrumento conforme a lo prescrito. Del estudio se desprende también que una inmensa gama de partes interesadas de sectores diversos que abarcan la totalidad del espectro han hecho suyo el Código y procuran cumplir efectivamente sus objetivos previstos¹⁶⁰”.

320. Como se indica en otra parte en relación con las dificultades y oportunidades en materia de TDA con respecto a otros recursos, como en el caso de los derechos del carbono forestal en el contexto del fomento de REDD+, en el FI también se reconoce con claridad que los elementos de TDA son un componente necesario, pero no suficiente, de un sistema más amplio de cambios necesarios para que la pesca contribuya en mayor medida y de forma equitativa a la mitigación de la pobreza y la seguridad alimentaria sostenibles.
321. Un buen ejemplo de producto normativo que agrupa todas estas consideraciones, incluidas las dificultades y oportunidades en materia de derechos y acceso, es una publicación regional titulada “Best practices to support and improve livelihoods of small-scale fisheries and aquaculture households¹⁶¹”.
322. De hecho, son pocas las publicaciones de la FAO sobre pesca en cuyo título figuren las expresiones “derechos” o “acceso a los peces”, pero muchas, preparadas tanto en la Sede como en las regiones, se ocupan de cuestiones relativas a los derechos y el acceso; en muchos casos tratan de los sistemas “de libre acceso”, que son los más habituales en los países en desarrollo.
323. Pasados 15 años desde la publicación del Código, el FI participa en la preparación de las Directrices voluntarias y en las deliberaciones sobre su formulación, mientras que la palabra “pesca” aparece actualmente en el título del documento. Queda por ver la medida en que el COFI hará suyas las Directrices voluntarias. Varias personas entrevistadas expresaron su decepción por el hecho de que no hubieran participado más expertos en pesca en la formulación y elaboración de las Directrices.

¹⁵⁸ Metzner 2010.

¹⁵⁹ Hosch 2009.

¹⁶⁰ *Ibíd.*

¹⁶¹ Comisión de Pesca para Asia-Pacífico (2010).

Proyectos de campo recientes con elementos de TDA relativos a la pesca

324. Ningún proyecto de campo se centra principalmente en las dificultades y oportunidades en materia de TDA, pero son varios los proyectos que se ocupan de este tipo de elementos, ya sea con fines de eliminación de las limitaciones o a título de objetivos positivos de los proyectos. Por ejemplo, uno de los resultados expresos del “Programa para el Desarrollo de las Comunidades Costeras” llevado a cabo en el **Brasil**¹⁶² es “un estudio para evaluar los sistemas y estrategias existentes de ordenación colaborativa, así como la ordenación tradicional y los derechos de uso en la zona de los proyectos, a fin de determinar las principales limitaciones que representan una amenaza para el desarrollo sostenible de la pesca”.
325. En otro proyecto, “Gestión pesquera en **Uruguay**¹⁶³”, se reconoce que, en vista de que la pesca costera artesanal funciona abrumadoramente en régimen de libre acceso, es muy alto el riesgo de sobreexplotación. Las actividades del proyecto comprenden la mejora de la ordenación de los recursos ícticos y la elaboración de una nueva Ley de Pesca y Acuicultura que abarque también cuestiones relativas al acceso. Entre los primeros resultados enumerados en un proyecto para **Myanmar**¹⁶⁴ figura “la ayuda a las comunidades y las instituciones de apoyo para que elaboren conjuntamente planes aprobados de ordenación común de la pesca y la acuicultura en manglares”. Forman parte fundamental de esos planes las delicadas cuestiones correspondientes a la asignación del acceso a los beneficios de esa ordenación, así como a la asignación de los derechos de gestión y acceso. El primer resultado de otro proyecto llevado a cabo en la **República Kirguisa**¹⁶⁵ es “el acceso diario de las personas a pescado inocuo y de calidad...”. En distintas partes de un proyecto llevado a cabo en **Asia meridional y sudoriental**¹⁶⁶ figuran elementos y consecuencias relativos a la TDA. En el primer resultado se hace referencia a “un conjunto de resultados formado por mecanismos de ordenación común para la utilización sostenible de los recursos pesqueros”. El conjunto está formado por mejoras en las bases de información, enmiendas de las políticas y la legislación nacionales (reglamentos nacionales) y el registro de los buques de pesca. En el marco de los mecanismos eficaces de ordenación común son fundamentales la asignación de las normas de acceso y el control de la actividad ilegal que afecta a los titulares legítimos de los derechos de acceso.
326. Un importante proyecto de ámbito mundial financiado por Noruega está centrado en el “Refuerzo de la base de conocimientos para un enfoque ecosistémico y una aplicación de dicho enfoque en relación con la pesquería marina en los países en desarrollo¹⁶⁷”. El objetivo a largo plazo de este proyecto consiste en reforzar la labor regional y en los países encaminada a reducir la pobreza y crear condiciones que permitan contribuir al logro de la seguridad alimentaria mediante el desarrollo de regímenes sostenibles de ordenación de la pesca y, en concreto, mediante la aplicación del enfoque ecosistémico de la pesca en los países en desarrollo, prestando en un principio especial atención al África subsahariana. En todo caso de sistema pesquero donde se observe una explotación excesiva de los recursos o una disminución de las poblaciones de peces y se fije el objetivo de elaborar regímenes sostenibles

¹⁶² UTF /BRA/066/BRA.

¹⁶³ UTF /URU/025/URU.

¹⁶⁴ GCP/MYA/010/ITA: “Medios de vida sostenibles mediante la pesca en pequeña escala y la acuicultura en ecosistemas costeros de manglares”.

¹⁶⁵ GCP/KYR/003/FIN: “Apoyo a la ordenación pesquera y acuícola en la República Kirguisa”.

¹⁶⁶ GCP/RAS/237/SPA: “Programa regional de medios de vida pesqueros para el Asia meridional y sudoriental”.

¹⁶⁷ GCP /INT/003/NOR

de ordenación de la pesca, los elementos de TDA serán un aspecto destacado, y la asignación de los derechos de acceso pasará a ser necesaria como medio de controlar la explotación.

327. Otros proyectos pesqueros llevan incorporados elementos semejantes en materia de TDA (objetivos y realizaciones). Así pues, es evidente que la actividad en el ámbito de la TDA encaja perfectamente en la labor de la FAO centrada en la pesca.

Vinculación con el resto del mundo: asociaciones, colaboración y cooperación

328. El Departamento de Pesca de la FAO colabora desde hace mucho tiempo con el Colectivo Internacional de Apoyo al Pescador Artesanal (CIAPA), que lleva a cabo labores de promoción en el ámbito de los derechos en pro de las comunidades que practican la pesca en pequeña escala. El CIAPA ha tomado parte activa en las negociaciones centradas en el Código de Conducta para la Pesca Responsable y, en virtud de su condición oficial de entidad de enlace con la FAO, ha participado en numerosas consultas y talleres de la FAO. Por lo que se refiere, en particular, a la TDA, el CIAPA ha facilitado la participación de organizaciones de pescadores en talleres mundiales y regionales sobre la pesca artesanal y ha contribuido al taller sobre la gobernanza de la tenencia en el ámbito de la pesca, celebrado en 2011. También ha participado personal de la FAO en talleres dirigidos por el CIAPA que estuvieron dedicados a cuestiones relativas a los derechos de uso en el ámbito de la pesca.
329. La FAO se propone cooperar con el CIAPA y otras organizaciones de la sociedad civil en la futura preparación de directrices voluntarias para dotar de seguridad a la pesca artesanal.
330. La FAO también mantiene relaciones estrechas con los órganos (comisiones) pesqueros regionales de todo el mundo que se encargan en parte de cuestiones relativas a la TDA, principalmente en relación con la pesca oceánica.
331. Son también asociados la Organización Marítima Internacional, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, el PNUMA, el CDB, la Organización Mundial del Comercio, Greenpeace, el WWF y la Fundación Internacional para la Sostenibilidad de los Productos Marinos.

Perspectiva del equipo de evaluación sobre las actividades de la FAO en materia de TDA con respecto a los “otros” recursos naturales (el agua, los bosques, la flora y fauna silvestres y la pesca)

332. En lo que sigue presentamos una serie de observaciones sobre la labor llevada a cabo por la FAO en los últimos cinco años en el ámbito de la TDA con respecto a los “otros” recursos naturales, que son el agua, los bosques, la flora y fauna silvestres y la pesca. A modo de introducción sostenemos, a título de conclusión general, que, en vista de la escasa cantidad de recursos destinada a la labor en materia de TDA con respecto a estos otros recursos naturales, la FAO ha llevado a cabo una excelente labor por lo que se refiere a los logros registrados en este ámbito, especialmente en el ámbito de la actividad forestal y la flora y fauna silvestres, aunque también en relación con la pesca y el agua. No obstante, un examen somero de las actividades de la FAO no hace justicia a la labor efectivamente en curso en materia de TDA con respecto a los recursos naturales distintos de los terrenos destinados a fines agrícolas o ganaderos.
333. En concreto, de los fondos extrapresupuestarios movilizados en relación con las Directrices voluntarias apenas se destinaron unos 300.000 USD a actividades normativas en materia de

TDA con respecto al agua, los bosques y la pesca. Anteriormente se habían asignado al FO, el FI, el LEGN, el NRLA y la ESW unos 840.000 USD de la Iniciativa LEP, financiada por Noruega, para que llevaran a cabo labores relacionadas con la TDA. De esa suma, apenas se destinaron al FO y el FI unos 200.000 USD. Con ello, la suma total destinada a la labor de TDA de ambos departamentos durante el período de evaluación apenas ascendió a 500.000 USD. En general, la casi totalidad de los recursos humanos de la FAO (con cargo al presupuesto del Programa Ordinario) asignados a la TDA se aportaron cuando la situación lo exigía y el tiempo lo permitía. El FO contó con un consultor en la materia durante parte del período examinado, mientras que la persona de la NRC encargada del proceso relativo a las Directrices voluntarias también ha dedicado algún tiempo a la actividad forestal y la pesca. Conviene recalcar que, en vista del exiguo nivel de financiación oficial y de la falta de asignación oficial de personal profesional con cargo al Programa Ordinario a la actividad en materia de TDA con respecto a los recursos naturales distintos de los de tierras, es sorprendente el volumen de actividades satisfactorias llevadas a cabo en este ámbito.

334. Por otro lado, en vista de la importancia fundamental del acceso económico eficaz a los recursos por parte de la población pobre, especialmente por lo que se refiere a la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza sostenibles, el equipo de evaluación no puede dejar de preguntarse por qué la FAO no está haciendo mayores esfuerzos por obtener más fondos extrapresupuestarios destinados a nuevas actividades al respecto, tanto normativas como relacionadas con proyectos de campo.

Elementos de TDA en proyectos que no se ocupan de la cuestión

335. Parte del problema que plantea la determinación de los recursos correspondientes a la labor de la FAO en materia de TDA tiene que ver con el hecho de que, según se constató, gran parte de estos elementos formaban parte de diversas actividades y proyectos de campo, como se ha señalado en secciones anteriores del presente capítulo. Ello es indicio de que la FAO ha acertado en considerar la TDA como medio orientado a un fin y no un fin en sí mismo. Estos elementos no aparecen en los títulos y resúmenes de los proyectos, pues se consideran medios. En el período que se evalúa, por lo que se refiere al agua, la actividad forestal y la pesca sólo un proyecto de campo (relativo a la tenencia de tierras forestales en China) se ha centrado directamente en cuestiones y oportunidades relacionadas con la TDA. Sin embargo, otros proyectos distintos se ocupan, de forma indirecta o forzosamente, de la TDA, aunque esta temática no forme parte de sus objetivos principales.
336. El equipo de evaluación llevó a cabo un estudio de los elementos de TDA de los proyectos de campo de la FAO ejecutados durante el período evaluación que no eran de emergencia y tenían un presupuesto mínimo de 2 millones de USD. En el Cuadro VI-2 figuran los resultados, según los cuales cerca del 19% de los proyectos contenían este tipo de elementos, en forma de actividades del proyecto o de limitaciones que debían superarse. En el examen de los distintos sistemas de recursos se han expuesto detalles al respecto. Los proyectos relacionados con conflictos representan oportunidades perdidas de mejorar los proyectos incluyendo actividades concretas relativas a la TDA a fin de superar las limitaciones.

Cuadro VI-2: Proyectos que no se ocupan de la TDA provistos de elementos al respecto (incluidos todos los proyectos con un presupuesto mínimo de 2 millones de USD)

Tramo presupuestario	Total de proyectos identificados	Presupuesto total de todos los proyectos	Proyectos de TDA				Presupuesto de todos los proyectos de TDA	Proyectos de TDA	
			N.º con actividades directas de TDA identificadas*	N.º con actividades directas de TDA no identificadas**	N.º de proyectos en que se menciona la TDA como limitación***	N.º total de proyectos relacionados con la TDA		Porcentaje del total de los proyectos identificados	Porcentaje del presupuesto total
2 a 4 millones de USD	144	325,6 millones de USD	10	14	4	28	82,8 millones de USD	19,4%	25,4%
>4 millones de USD	121	1.078,8 millones de USD	2	12	9	23	225,8 millones de USD	19,0%	20,9%
Total: >2 millones de USD	265	1.404,4 millones de USD	12	26	13	51	308,5 millones de USD	19,2%	22,0%

* Incluidos proyectos como la financiación de las actividades relativas a las Directrices voluntarias, el proyecto sobre tenencia de tierras forestales en China y otros calificados por el personal de la FAO como proyectos en materia de TDA; ** Incluidos proyectos no calificados por el personal de la FAO como proyectos en materia de TDA, si bien contienen actividades directas al respecto en el marco de su diseño; *** Incluidos proyectos no calificados por el personal de la FAO como proyectos en materia de TDA y sin actividades directas al respecto, si bien se reconocía en ellos que las cuestiones relativas a esta cuestión suponían una limitación para el logro de los objetivos del proyecto.

337. En última instancia, la FAO tendrá que plantearse preguntas como las siguientes: ¿Qué trato reciben actualmente los elementos de TDA en los proyectos identificados? ¿Es correcto ese trato? ¿Hay oportunidades de aumentar la eficacia y la eficiencia en el trato de estos elementos mediante un mayor aporte de conocimientos especializados en TDA? En caso afirmativo, ¿cómo deberían organizarse y financiarse esos conocimientos especializados en el marco de los presupuestos de los proyectos? ¿Qué oportunidades hay de generar entre los proyectos sinergias que puedan aprovecharse mejorando la comunicación y la colaboración?

Colaboración interna

338. Son muchas las unidades de la Organización encargadas de la labor normativa de TDA que se ha llevado a cabo y se sigue llevando a cabo al margen de las actividades de ese tipo relativas a los terrenos agrícolas. En los últimos años han colaborado en esta labor algunas unidades, como por ejemplo en los siguientes casos:
- La colaboración del LEGN con otras unidades técnicas, en el marco de lo cual está obteniendo algunas realizaciones importantes relativas a la TDA con respecto al agua, los bosques, la flora y fauna silvestres y la pesca;
 - la labor centrada en las Directrices voluntarias, que ha congregado a los sectores de la actividad forestal, la pesca y la tierra en torno a la preparación del proyecto de Directrices voluntarias;
 - la labor relativa a ONU-REDD, que ha acercado al FO y el NR y ha propiciado algunas actividades productivas, como la reunión de expertos en cuestiones y requisitos en materia de tenencia de la tierra para aplicar políticas de mitigación del cambio climático en el sector forestal y agrícola, en la que también tomó parte el Proyecto de Mitigación del Cambio Climático en la Agricultura.

339. No obstante, existen oportunidades de aprovechar nuevas sinergias posibles, por ejemplo en lo relativo a las dificultades en materia de TDA con respecto a la acuicultura y el agua, la pesca continental y la flora y fauna silvestres, las cuestiones relativas al agua y la ordenación de cuencas hidrográficas en este ámbito y la TDA con respecto a la actividad forestal y la labor de la FAO centrada en la conversión de la tierra en gran escala (que comporta deforestación). La siguiente observación debe entenderse en su contexto: en vista de los escasos presupuestos con cargo al Programa Ordinario asignados a las distintas unidades para llevar a cabo actividades en este ámbito, son exiguos, por no decir nulos, los incentivos a dedicar tiempo y esfuerzo al establecimiento de tareas de colaboración. Los costos de las transacciones pueden ser considerables. Por otra parte, gracias a cierta cantidad de fondos extrapresupuestarios se han observado ejemplos de colaboración válida.
340. Las partes interesadas a las que se entrevistó en el marco de la evaluación consideraron que era grande el potencial de mejorar la labor interdepartamental en materia de TDA. Esta colaboración podría partir de la experiencia de la Iniciativa para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres, que puso de manifiesto las ventajas de que un funcionario se dedique a coordinar la labor de las distintas divisiones. La colaboración interdepartamental podría fundarse en una visión estratégica global o “marco de acción” sobre la relación entre la tenencia de la tierra, la ordenación de tierras, la seguridad alimentaria y el desarrollo rural y en la “articulación de vínculos con los objetivos estratégicos de la FAO”.
341. Las partes interesadas externas también consideraron desalentadora la falta de una “perspectiva global en torno a la cuestión de la tenencia de la tierra”. Una OSC consideró que, para que la FAO centrara su labor en materia de tenencia en los derechos a la tenencia de la tierra correspondientes a la población pobre y marginada en el contexto más amplio de la mejora de la seguridad alimentaria y la mitigación de la pobreza, “las distintas unidades de la FAO tendrán que actuar de forma mucho más integrada”. Con todo, un donante advirtió de que el aumento de la coordinación tiene un costo.

El LEGN ha hecho valiosas aportaciones en relación con las dificultades en materia de TDA con respecto a otros recursos naturales

342. La actividad del LEGN centrada en los temas de la TDA correspondientes a distintos sistemas de recursos es sustantiva y notable. El grupo se ha ocupado abundantemente de cuestiones relativas a la tenencia de la tierra, así como de los vínculos con la tierra y el agua, el agua en sí, los bosques, la flora y fauna silvestres y la pesca. A juzgar por las entrevistas del equipo de evaluación, quienes conocen las publicaciones del LEGN tienen sistemáticamente su labor en alta consideración. Además, en la reciente evaluación de la OED con respecto a la labor de la FAO en el ámbito del agua se asigna una puntuación alta a las actividades del LEGN. El equipo de evaluación coincide con estas valoraciones de la labor del LEGN en relación con los “otros” recursos naturales. En su mayor parte, esta labor se lleva a cabo mediante fondos para proyectos u otro tipo de financiación extrapresupuestaria, a menudo en estrecha colaboración con otras unidades de la FAO.

VII. Orientaciones futuras del apoyo de la FAO a la TDA

343. En las dos primeras partes del presente informe de evaluación se examinó la labor más reciente de la FAO en el ámbito de la tenencia, los derechos y el acceso con respecto a la tierra y otros recursos naturales. En esta última sección se plantean sugerencias y recomendaciones para el futuro sobre la base de los resultados de la evaluación y de la perspectiva del equipo de evaluación con respecto a cómo debe evolucionar la labor de la FAO

en este ámbito. El equipo de evaluación considera que, en el futuro, debe prestarse expresamente mayor atención a la vinculación de la labor de la FAO en materia de TDA y su labor en otros ámbitos, pues a) los cambios que se limitan exclusivamente a la TDA no comportan un aumento de la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza sostenibles y b) una de las principales ventajas comparativas de la FAO es la amplitud de su cobertura de los otros componentes que han de complementar las mejoras en este ámbito para contribuir a las metas básicas de la FAO y sus Miembros¹⁶⁸.

344. Al formular sus recomendaciones, el equipo de evaluación ha procurado reconocer y tener presente que la FAO hace frente a un gran número de limitaciones que coartan su actuación con respecto a la posible manera de cambiar la situación. Lo más importante tal vez sea que hace frente a lo que, a esas alturas, cabe calificar de escasez crónica e interminable de recursos del Programa Ordinario. No obstante, a medida que han surgido oportunamente programas innovadores, como el relativo a las Directrices voluntarias, se han obtenido nuevos recursos extrapresupuestarios; la destacada participación de la FAO, relativamente reciente, en el Programa ONU-REDD anima a pensar que se abren perspectivas de obtener nuevos recursos si REDD+ alcanza la magnitud prevista¹⁶⁹. La dificultad reside en exponer las ideas adecuadas en el momento adecuado. El éxito que obtengan la movilización de recursos adicionales y el aprovechamiento de los recursos existentes dependerá de la claridad con que la FAO articule un marco más amplio en el que se defina la importancia, actual y posible, de la labor de la Organización en materia de TDA en cuanto a su contribución al logro de las metas mundiales básicas de la FAO y sus Miembros.
345. Así pues, en esta parte de la evaluación orientada al futuro se formula la siguiente pregunta esencial: ¿cómo puede lograr la FAO que su actividad en materia de TDA contribuya en mayor medida al logro de sus metas mundiales y las de sus Miembros, las cuales concuerdan con los Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM), de carácter más amplio? Mediante sus cuestionarios y entrevistas, el equipo de evaluación preguntó a las partes interesadas los aspectos de los que, a su juicio, la FAO debía ocuparse más en el futuro. Merece la pena resumir a continuación las respuestas, que fueron muy diversas.

La opinión de otros: futura actividad de la FAO en materia de TDA

346. Se pidió a quienes respondieron a una encuesta al personal de la FAO que determinaran las prioridades futuras de la FAO en el ámbito de su labor en materia de tenencia, derechos y acceso. De los 84 encuestados que respondieron a esta sección, cerca del 45% consideraron que la FAO debería destinar más recursos a esta dimensión de su labor. Más de tres cuartos de los encuestados consideraron que deben destinarse más recursos a las siguientes esferas:
- la seguridad en el acceso de las comunidades a las tierras en régimen consuetudinario;
 - la seguridad en el acceso a la tierra y otros recursos naturales para las mujeres y otros grupos desfavorecidos;
 - la seguridad en el acceso a la tierra en el marco de la mitigación del cambio climático;
 - la gobernanza de la tenencia (por ejemplo, mediante las Directrices voluntarias);

¹⁶⁸ De hecho, en el Plan estratégico de la FAO se articulan tres metas mundiales básicas. La tercera se expresa así: “ordenación y utilización sostenibles de los recursos naturales, con inclusión de la tierra, el agua, el aire, el clima y los recursos genéticos, en beneficio de las generaciones actuales y futuras”. En lo que sigue hemos combinado este objetivo con los dos primeros agregando el adjetivo “sostenibles” a la expresión “seguridad alimentaria y reducción de la pobreza”.

¹⁶⁹ REDD+ va mucho más allá de la tenencia, pero las cuestiones relativas a la tenencia del carbono y a la tenencia de las tierras degradadas con fines de plantación de nuevos árboles forman parte fundamental de los aspectos que deben abordarse para que REDD+ sea un éxito.

- la seguridad en el acceso a tierras de propiedad privada (mediante títulos de propiedad y registro).
347. Con respecto a cuatro esferas, por lo menos un tercio de los encuestados indicó que el nivel de recursos debía disminuir o mantenerse sin variaciones. Se trata de:
- los impuestos sobre la propiedad;
 - la concentración parcelaria;
 - el acceso a la tierra en situaciones de emergencia;
 - el acaparamiento de tierras.
348. También se pidió a los funcionarios que se plantearan el orden de prioridades de los productos y servicios de la FAO en el ámbito de la TDA. De los 84 encuestados que respondieron a esta sección (de un total de 123), más de tres cuartos consideró que se necesitaban más recursos para lo siguiente:
- fomento de la capacidad y formación;
 - asistencia técnica directa (mediante proyectos de campo a largo plazo);
 - asesoramiento sobre políticas;
 - asistencia técnica directa (mediante misiones de breve duración);
 - estadísticas, bases de datos y otros productos de la tecnología de la información y la comunicación.
349. Con respecto a cinco tipos de productos o servicios, por lo menos un tercio de los encuestados indicaron que el nivel de recursos debía disminuir o mantenerse sin variaciones. Se trata de:
- El sitio web de la FAO;
 - Publicaciones;
 - Directrices y manuales;
 - Consultas de expertos, talleres, conferencias electrónicas y actas;
 - Procesos, códigos y acuerdos internacionales para el establecimiento de normas.
350. En el Anexo 3 se exponen las opiniones de las partes interesadas internas y externas entrevistadas para el estudio sobre la percepción de las partes interesadas. En la formulación de la perspectiva del equipo de evaluación sobre el futuro lugar que debe ocupar la FAO en relación con la actividad en materia de TDA se tuvieron en cuenta las opiniones de las partes interesadas externas e internas.

Perspectiva del equipo de evaluación sobre la relación entre los elementos de TDA y el resto de la labor de la FAO que contribuye a la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza sostenibles

351. La respuesta del equipo de evaluación a la pregunta sobre la manera en que la FAO debe modificar en el futuro su enfoque en este ámbito puede resumirse como sigue: *aprovechando en mayor medida su principal ventaja comparativa, que es la amplitud y la profundidad de su cartera de especialización y conocimientos en el ámbito de la seguridad alimentaria y el desarrollo agrícola con fines de mitigación de la pobreza.*
352. La FAO se ocupa de la agricultura, los bosques y la pesca en todas sus dimensiones, desde las políticas hasta la labor técnica y la capacitación. La Organización ha ido acumulando una

amplia cartera de conocimientos teóricos, prácticos y especializados e información que no tiene parangón en ninguna otra entidad internacional¹⁷⁰. El avance apreciable en el logro de las metas de la Organización depende del reconocimiento y aprovechamiento de gran parte de las posibles sinergias que existen en el ámbito de la FAO y de la colaboración con destacados asociados externos. Así como en otros ámbitos transversales y técnicos de la labor de la FAO (como es el caso de la actividad forestal y la nutrición), la función de la FAO en materia de TDA debe examinarse en este marco más amplio.

353. El tema de esta evaluación es muy amplio, como también lo son el carácter y el objeto de las actividades concretas que la FAO lleva a cabo en el ámbito de la TDA. Estas actividades van de la labor centrada en los aspectos altamente técnicos de la administración de la tierra, el catastro, la concentración parcelaria y el registro a aspectos más políticos relativos a la reforma de la tenencia de tierras forestales, la pesca y los derechos de agua, los conflictos motivados por el uso de la tierra y el control de las actividades forestales y pesqueras ilegales que repercuten directamente en el acceso a los recursos por parte de los titulares legítimos de los derechos. El progreso en todos estos ámbitos es condición necesaria, aunque no suficiente, para fortalecer la seguridad alimentaria y reducir la pobreza. En consecuencia, en toda estrategia práctica y eficaz encaminada a cumplir las metas mundiales de la FAO y sus Miembros debe tenerse en cuenta la manera en que las diversas actividades de la Organización en materia de TDA guardan relación con otras actividades suyas con miras a la creación de condiciones necesarias y *suficientes* para avanzar en el logro de las metas mundiales de la FAO y sus Miembros. Sólo en este contexto más amplio puede apreciarse la importancia crítica de la labor de la FAO en este ámbito con respecto a las metas básicas de la FAO y sus Miembros.
354. En este marco de evaluación más amplio centrado en el logro de los objetivos de la FAO, es evidente que el concepto de “acceso” debe ir más allá del acceso exclusivamente físico o del “derecho” seguro al acceso físico a las tierras y otros recursos. Tal como lo reconoce la FAO, es necesario centrarse en el *acceso económico seguro y eficaz* a los recursos y sus productos. De ese modo, y a título de ejemplo, en las zonas donde las precipitaciones y el agua son escasas, la seguridad en el acceso físico a la tierra y en el correspondiente derecho carece de sentido a efectos de la consecución de las metas de la FAO si los titulares de los derechos de uso de las tierras no cuentan a la vez con un acceso económico seguro al agua y otros factores de producción necesarios para que la tierra sea un activo económico productivo y eficaz.
355. Además, los titulares de derechos seguros de agua y de tierras también necesitan de acceso a los insumos y los mercados de producción, la tecnología y otros muchos factores, todo ello en un entorno de gobernanza estable, justo y eficaz. Sólo puede plasmarse una repercusión apreciable en la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza si se interpreta “acceso” en este contexto más amplio. En consecuencia, como se indica asimismo en los productos estratégicos de la FAO para el desarrollo, deberán tenerse en cuenta varias dimensiones distintas del acceso físico directo a las tierras y otros recursos a medida que la Organización

¹⁷⁰ A menudo se menciona la neutralidad de la FAO como una de sus principales ventajas comparativas. No obstante, algunos entrevistados expresaron lo contrario. Por ejemplo, algunos donantes consideraron que este rasgo podía ser “*un arma de doble filo*”. Algunos consideran que el carácter intergubernamental de la Organización le impide abordar los problemas con la misma franqueza con que tal vez los aborden otras entidades; preocupaba la posibilidad de que la FAO pasara por alto las hondas diferencias entre las opiniones de los gobiernos y las de las OSC, sin otra razón que complacer a los gobiernos de sus Estados Miembros en lugar de adoptar una posición neutral y contribuir a la solución de las diferencias. A ese respecto, las Directrices voluntarias resultarán útiles si suscitan una aceptación amplia.

avance en el cumplimiento de sus metas mundiales y las de sus Miembros. Cabe mencionar las siguientes dimensiones principales:

- Implantación de una **gobernanza “de calidad suficiente”¹⁷¹**, independientemente de si el acceso a los recursos es privado o colectivo. De hecho, esta condición es válida en todos los contextos como medio para mejorar la seguridad alimentaria y la mitigación de la pobreza y, de ser necesario, para restablecer la situación en caso de conflicto o desastre natural. Se están reuniendo pruebas de todo el mundo en el sentido de que, si la calidad de la gobernanza pasa a estar por debajo de un determinado umbral, es improbable que la población pobre goce de un acceso económico eficaz garantizado a la tierra y otros recursos; de obtener ese acceso, encuentra numerosos obstáculos por lo que se refiere a la seguridad de la tenencia y la contribución de la tierra a la mejora de sus medios de vida¹⁷².
- **La dimensión coercitiva y administrativa.** Aunque es importante el reconocimiento de la titularidad de los derechos estatutarios o consuetudinarios de acceso a los recursos, la existencia de leyes escritas y la asignación de la tenencia no garantizan el acceso económico eficaz si los derechos y la tenencia previstos por las leyes no son objeto de un cumplimiento obligatorio y se gobiernan debidamente. El derecho al cumplimiento obligatorio de las disposiciones jurídicas y administrativas encaminadas a proteger los derechos legítimos del titular es el componente más destacado de todo conjunto de derechos a la tenencia. Así pues, esta dimensión consta de la administración y el cumplimiento eficaz de las leyes y reglamentos para garantizar un acceso seguro en condiciones de igualdad. Como se mencionaba antes, las actividades ilegales en los sectores de los bosques, la pesca y la caza son factores importantes que afectan notablemente al acceso económico eficaz a los recursos por parte de los legítimos titulares de los derechos. Así pues, hacer frente a la actividad ilegal es fundamental para avanzar en el logro de un acceso económico eficaz. La FAO colabora con diversos grupos que se dedican a reducir estas actividades ilegales¹⁷³.
- **La dimensión del mercado de producción, el empleo y el consumo.** La seguridad en el acceso a la tierra y otros recursos es un objetivo intermedio que contribuye al fin último de mejorar la seguridad alimentaria y la mitigación de la pobreza. El vínculo fundamental, más allá del acceso a los recursos, se refiere al acceso a los mercados donde los productores de bienes derivados de esos recursos pueden obtener ingresos y al acceso de las poblaciones pobres sin tierras y de las zonas urbanas y de las personas expuestas a inseguridad alimentaria a los mercados donde compran los alimentos y otros productos derivados de recursos naturales que necesitan, como la leña y el carbón vegetal. El acceso económico eficaz a esos mercados depende de la capacidad de pagar por los bienes que se venden, lo cual, a su vez, depende del empleo y los ingresos disponibles. Algunas actividades de la FAO guardan relación directa con todos estos aspectos importantes: el desarrollo y el crecimiento de los

¹⁷¹ Véanse Grindle 2004 y Grindle 2007. El argumento básico es que la gobernanza perfecta no se conseguirá, pero una gobernanza provista de un nivel razonable de capacidad técnica, participación pública, respeto y cumplimiento de la ley y rendición de cuentas ante los ciudadanos es posible y debe hacerse realidad.

¹⁷² A la vez, y para evitar la autocomplacencia, conviene que recordemos que, al margen de la idoneidad de la gobernanza, no puede pasarse por alto la calidad de proyectos diseñados y llevados a cabo por grupos como la FAO. Así lo corroboran pruebas recientes aportadas por el Banco Mundial. Véase Denizer, Kaufmann y Kraay 2011. Los autores constatan, por ejemplo, que “un rasgo sorprendente de los datos es que el éxito de cada proyecto de desarrollo varía mucho más *dentro de* un mismo país que de un país a otro”. Dicho de otro modo, la calidad y la gestión de los proyectos importan.

¹⁷³ Véase la Parte VI.

mercados, el comercio, la fijación de los precios, el empleo y los ingresos de la población pobre.

- **La dimensión complementaria entre el mercado de insumos y la disponibilidad de estos.** En estrecha relación con la anterior dimensión debe mencionarse la necesidad de acceso a los insumos (el crédito, el material fitogenético y las semillas apropiadas, los abonos, la maquinaria, la tecnología de riego y de otro tipo, por ejemplo) necesarios para obtener productos útiles y económicamente viables derivados de la tierra y de otros recursos naturales en cuestión. Como se indicaba antes, esos insumos forman parte de lo que determina el “acceso económico eficaz”. La FAO también tiene programas activos relacionados con esta dimensión.
- **La dimensión de la eficiencia y la tecnología** de la producción, la extracción y el uso de los recursos y sus productos. Por ejemplo, en los países en desarrollo una media de más del 80% de los recursos hídricos movilizados se destinan a la agricultura, pero más de la mitad del agua aportada a la agricultura no contribuye directamente a la seguridad alimentaria y a la mejora de los medios de vida, pues no se usa debidamente y su traslado y conversión no son eficientes¹⁷⁴. En consecuencia, la eficiencia en el traslado, el depósito y el uso pasa a ser una dimensión fundamental del acceso económico eficaz al agua en los países donde esta cada vez escasea más, y, como se indicaba antes, el acceso económico eficaz es lo que se necesita para avanzar en el cumplimiento de las metas de mitigación de la pobreza y seguridad alimentaria. Los problemas de eficiencia que afectan al acceso al agua son semejantes a los que plantea el acceso a otros recursos que se examinan en la presente evaluación. La FAO se ocupa ampliamente de estas dificultades y de las oportunidades conexas, a menudo en asociación con grupos de investigación como los centros del Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional, que, dentro del abanico de actividades de investigación, cada vez se decantan más por la “investigación para el desarrollo”.

356. La FAO cuenta ya con importantes programas relacionados con todas estas dimensiones o condiciones que deberían complementar, y a veces complementan, la contribución de la actividad de la Organización en materia de TDA al logro de un mayor grado de seguridad alimentaria y reducción de la pobreza sostenibles. Hay que entender mejor estas relaciones, explicarlas y exponerlas en los debates centrados en la futura actividad de la FAO en este ámbito y su importancia en el marco del paradigma general de desarrollo propugnado por la FAO en la labor orientada al cumplimiento de sus metas.

357. En definitiva, un conjunto complejo de factores y condiciones afecta a la manera en que el concepto, en apariencia sencillo, de las mejoras en la “tenencia, los derechos y el acceso” con respecto a la tierra y otros recursos naturales acaba plasmándose en un “acceso económico eficaz” y seguro a esos recursos, lo cual, a su vez, puede repercutir en la sostenibilidad de la seguridad alimentaria y la mitigación de la pobreza¹⁷⁵. La complementariedad de los requisitos como condición para tener repercusión no es una novedad para la FAO, que examina y lleva a cabo labores relacionadas con todas estas dimensiones. Sin embargo, en la evaluación se plantea si la FAO ha examinado suficientemente y con la debida profundidad las posibles sinergias entre su labor básica en materia de TDA y estas otras dimensiones que definen el

¹⁷⁴ FIDA, sin fecha.

¹⁷⁵ Este aspecto se reconoce en las Directrices voluntarias de la FAO sobre la gobernanza de la tenencia, de próxima aparición (mayo de 2011, proyecto de Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques), así como en varios documentos de la FAO.

“acceso económico eficaz”. ¿Ha estudiado la FAO detenidamente las vías alternativas de repercusión de su actividad en este ámbito con miras a la obtención de resultados concordantes con sus metas mundiales? ¿Cuenta la Organización con una estrategia apropiada relativa a la mejor manera de lograr que su actividad al respecto propicie mejoras en la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza? En el mismo orden de importancia, ¿tiene la FAO establecidos incentivos para alentar a un personal atareado a entender su labor en ese marco más general “basado en los resultados”, con arreglo al cual los resultados, y las contribuciones a las metas mundiales de los Miembros, se estiman y miden cualitativa o cuantitativamente en función de vías de repercusión alternativas? Sobre la base de conversaciones con el personal de la FAO y del examen de la documentación, la respuesta a estas preguntas es a la vez afirmativa y negativa.

358. Por lo que se refiere a la respuesta afirmativa, en el plano estratégico de la FAO y en su “visión de conjunto” la seguridad en la tenencia y el acceso económico eficaz a la tierra y otros recursos naturales se entienden y reconocen debidamente como condición necesaria para avanzar hacia un mayor grado de seguridad alimentaria y mitigación de la pobreza rural sostenibles. Por ejemplo, en el nuevo paradigma expuesto en “Ahorrar para crecer” se afirma lo siguiente¹⁷⁶:

El paso a la intensificación sostenible de la producción agrícola exige mejoras en la fertilidad de los suelos, la lucha contra la erosión y la ordenación de los recursos hídricos. Los agricultores solo emprenderán estas actividades si tienen derecho a beneficiarse por un período suficientemente prolongado del aumento del valor del capital natural. No obstante, a menudo sus derechos están mal definidos, se solapan o no se formalizan. La mejora de los derechos de tierra y de agua de los agricultores, especialmente en el caso de las mujeres, a quienes cada vez corresponde más tomar las decisiones en materia de producción, es un incentivo fundamental para adoptar la intensificación sostenible.

Los programas de tenencia de la tierra de muchos países en desarrollo se han centrado en la formalización y privatización de los derechos de tierras sin apenas tener en cuenta los sistemas de tenencia consuetudinarios y colectivos. Los gobiernos deben reconocer en mayor medida esos sistemas, pues cada vez se tienen más indicios de que, cuando aportan cierto grado de seguridad, también pueden aportar incentivos eficaces a la inversión¹⁷⁷. No obstante, puede que los sistemas consuetudinarios fundados en jerarquías sociales tradicionales no sean equitativos y que no faciliten el acceso necesario para la intensificación sostenible. Aunque no existe un modelo único de “buenas prácticas” para reconocer la tenencia consuetudinaria de la tierra, las últimas investigaciones han permitido establecer una tipología para seleccionar respuestas de política alternativas basadas en la capacidad del sistema tradicional de tenencia de la tierra (la cursiva no está en el original)¹⁷⁸.

359. Del mismo modo, en el paradigma de la FAO sobre el futuro de la agricultura y la seguridad alimentaria se reconoce el carácter fundamental de la seguridad en el acceso al agua, el material fitogenético y las demás condiciones examinadas antes para que el acceso a la tierra resulte económicamente eficaz y productivo.

¹⁷⁶ Véase “Ahorrar para crecer: Guía para los responsables de las políticas de intensificación sostenible de la producción agrícola en pequeña escala”. FAO, 2011. El Director General de la FAO afirma lo siguiente en el prólogo: “La intensificación sostenible de la producción agrícola en pequeña escala es uno de los objetivos estratégicos de la FAO. Nuestro fin en los próximos 15 años es ayudar a los países en desarrollo a adoptar políticas y enfoques para ‘ahorrar para crecer’”.

¹⁷⁷ Donnelly 2010.

¹⁷⁸ Fitzpatrick 2005.

360. La respuesta es negativa cuando se examina la labor concreta de la FAO en materia de TDA, así como las actividades de este tipo en los proyectos. El equipo de evaluación apenas detectó pruebas de una visión estratégica expresa sobre la manera en que la actividad que se está llevando a cabo en este ámbito encaja en la perspectiva general del aumento de la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza sostenibles. Se tienen indicios de actividades en materia de TDA llevadas a cabo en distintas unidades administrativas de la FAO (por ejemplo, la labor en el marco de ONU-REDD, las Directrices voluntarias y las operaciones sobre el terreno de la FAO en Mozambique¹⁷⁹), pero parece que gran parte de la labor se ha llevado a cabo de forma aislada y tomando las realizaciones de los proyectos como los resultados finales que se perseguían. Desde un punto de vista práctico, lo más probable es que tal enfoque sea lógico en un modelo “basado en los resultados” o en un modelo de gestión en el que, efectivamente, las realizaciones son los “resultados” que se perseguían. En una situación en la que gran parte de la actividad se financia con recursos extrapresupuestarios, los resultados concretos suelen entenderse como el producto final, tal como los considera una empresa de consultoría. No obstante, la situación debería ser distinta en el caso de una entidad intergubernamental centrada en la seguridad alimentaria y la mitigación de la pobreza sostenibles. La FAO necesita una perspectiva estratégica de la manera en que las distintas actividades en materia de TDA y las realizaciones podrían encajar mejor con las demás piezas del rompecabezas que la Organización se esfuerza por resolver en su labor orientada al logro de la doble meta de seguridad alimentaria y reducción de la pobreza sostenibles.
361. Esta necesidad quedó profusamente reflejada en las opiniones expresadas en las respuestas a los cuestionarios del equipo de evaluación y en las entrevistas telefónicas o en persona que sirven de base al estudio sobre la percepción de las partes interesadas. Por ejemplo, algunas organizaciones de la sociedad civil entendían que, para que la labor de la FAO en materia de tenencia contribuyera al logro de las metas de mitigar la pobreza, mejorar la seguridad alimentaria y fomentar la sostenibilidad medioambiental, podría *“adoptar unas miras más amplias al fijar sus prioridades”*. Un funcionario de la FAO recalcó con firmeza que para definir las prioridades futuras *“la FAO debe aclarar el objeto al que va dirigida su labor en materia de tenencia, derechos y acceso”*, ya se trate de la administración de la tierra, para mejorar la seguridad de los derechos, o de la reforma agraria, para ampliar el acceso de los grupos marginados. Como sugería otra parte interesada, la FAO ha de plantearse las aptitudes relativas a la tenencia de la tierra cuya oferta es escasa en otras partes antes de *“centrarse en el desarrollo de sus capacidades singulares”*. Los donantes consideraron que la labor en materia de tenencia de la tierra debía formar parte del presupuesto básico de la FAO.
362. A juicio de un funcionario, el hecho de que no se hayan abordado los asuntos de política a largo plazo relacionados con la tenencia, los derechos y el acceso es consecuencia de *“la falta de un planteamiento estratégico”* al respecto; las cuestiones como el cambio climático, el desarrollo rural y la ordenación de recursos naturales deben abordarse mediante una visión estratégica de mayor amplitud. Como observó un donante, no está clara la conexión establecida en los proyectos o publicaciones de la FAO entre su labor en materia de tenencia de la tierra y su meta centrada en la seguridad alimentaria. Otra parte interesada consideró que *“era acuciante”* la necesidad de contar con una estrategia que vinculara la actividad de la FAO en materia de tenencia, derechos y acceso con sus metas generales.
363. Es necesaria una visión estratégica de la FAO que trace las vías de repercusión óptimas de las actividades de la Organización en este ámbito, examine los nexos entre todas ellas y defina su relación con las actividades llevadas a cabo por la FAO en otras esferas, además de examinar,

¹⁷⁹ “Promoción del uso de leyes sobre la tierra y los recursos naturales en aras del desarrollo equitativo”, abril de 2009 a marzo de 2012 (GCP/MOZ/096/NET), y proyectos anteriores (véase la Figura IV-2).

en particular, la manera en que este tipo de actividad puede contribuir, junto con el resto de la labor institucional, a avanzar en el logro de un mayor grado de seguridad alimentaria y reducción de la pobreza. Se trata de un primer paso que denota la importancia capital de la labor de la FAO centrada en estas cuestiones, y es de esperar que sirva para dotar al tema de mayor notoriedad y un mayor volumen de fondos, incluso con cargo al presupuesto del Programa Ordinario.

Actividades propuestas para configurar una visión estratégica a fin de determinar la mejor manera de que avance la labor de la FAO en materia de TDA

364. Estas actividades de configuración de una visión estratégica deberán llevarse a cabo en colaboración y de forma participativa y distribuirse y examinarse ampliamente para fomentar internamente el sentido de pertenencia. Aunque los agentes externos pueden contribuir a las actividades, sólo la propia FAO puede implantar e inspirar el sentido de pertenencia, que es fundamental para la adopción de una visión estratégica acordada. Las actividades de configuración de una visión estratégica podrían contribuir a aprovechar en mayor medida las posibles sinergias surgidas en distintas unidades de la FAO y evitar superposiciones, duplicaciones y conflictos innecesarios. Para la Organización tendría una importancia fundamental el hecho de que pudieran ayudarla a movilizar recursos adicionales destinados a la actividad en materia de TDA indicando y documentando la importante función que tienen estas cuestiones en el proceso interactivo general de las sucesivas aproximaciones a medida que la FAO avanza en el cumplimiento de sus metas. Por ejemplo, el equipo de evaluación ha constatado que gran parte de los proyectos de la Organización contienen importantes elementos de TDA, aun cuando el personal de la FAO no los considera en absoluto proyectos sobre TDA. Para llevar a cabo estas actividades de configuración de una visión estratégica hace falta obtener recursos adicionales. Así pues, la recomendación se dirige a la administración superior, así como al personal de la FAO que se ocupa directamente de la labor en este ámbito.
365. Si la FAO está comprometida de verdad con las metas últimas de sus Miembros (la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza sostenibles) y se centra en su consecución, también deberá preocuparse más por la manera en que su labor en materia de TDA se relaciona con el resto de su labor y esforzarse por determinar mejores mecanismos para aprovechar las sinergias o situaciones en las que todos salen ganando con el objeto de crear condiciones “necesarias y suficientes” para avanzar con mayor eficacia en el cumplimiento de las metas mundiales de sus Miembros. También debe seguir las orientaciones de los Órganos rectores en el sentido de que, “en línea con la prioridad estratégica de la FAO sobre la consecución del objetivo de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA) y de los Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM)... [debe] prestarse una atención especial en la asignación de recursos del Programa de Cooperación Técnica a los países más necesitados”¹⁸⁰, algo que, en mayor o menor medida, la FAO hace con todos los demás elementos necesarios. Como se mencionaba antes, esta amplitud del alcance constituye su principal ventaja comparativa en el ámbito del desarrollo mundial de la agricultura, en el cual la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza sostenibles son las metas principales. Aunque estos otros factores no son el objeto de la presente evaluación, subrayamos que los elementos de TDA, que sí lo son, deben evaluarse en este marco más amplio, en vista de que la FAO debe centrarse en los resultados y efectos finales por lo que se refiere al logro de las metas mundiales de sus Miembros.

¹⁸⁰ Véase el informe del Comité del Programa de la FAO (octubre de 2011) “Acceso al Programa de Cooperación Técnica (PCT): criterio de selección con carácter de donación”, disponible en <http://www.fao.org/docrep/meeting/023/mb749S.pdf>.

366. Dicho de otro modo, el equipo de evaluación recomienda que la FAO no solo se plantee la manera en que distintos elementos de TDA de su programa pueden vincularse entre sí de forma más eficaz¹⁸¹, sino también que estudie maneras de conseguir que estos elementos se puedan vincular de forma más eficaz con el resto de su actividad. El equipo de evaluación reconoce plenamente que las limitaciones al respecto que encuentra la FAO son muchas y, en algunos casos, graves, como por lo que se refiere al hecho de que gran parte de las actividades se financian con fondos extrapresupuestarios obtenidos por distintas unidades que actúan con criterios empresariales y de que actualmente son pocos los incentivos internos a la colaboración y cooperación en serio entre distintas unidades. No obstante, como se indicaba antes, esa colaboración existe en cierta medida, como por ejemplo en el ámbito de las Directrices voluntarias y del Programa ONU-REDD, en ambos casos financiados esencialmente mediante recursos extrapresupuestarios.
367. El equipo de evaluación no está recomendando un estado ideal último imposible de alcanzar, sino la adopción de pautas para modificar los planteamientos y la actuación con respecto a las actividades en materia de TDA en el contexto del resto de la actividad llevada a cabo por la FAO. En la evaluación se indica que, de hecho, partes de la Organización ya están adoptando planteamientos en este sentido. Proponemos que se emprendan actividades más informales de configuración de una visión estratégica para que aumente el número de personas que adoptan planteamientos semejantes ante las necesidades básicas y las oportunidades de la labor en materia de TDA a fin de que esta contribuya en mayor medida al cumplimiento de las metas básicas de la FAO y sus Miembros¹⁸². No hay ni que decir que, en el marco de esas actividades, también debe examinarse la incentivación del cambio y de un aumento de la colaboración y la interacción y que, para los administradores y los donantes, estos incentivos tienen que plasmarse en necesidades de recursos.
368. Mediante esas actividades de configuración de una visión estratégica también se determinaría la verdadera medida en que la FAO y sus asociados llevan a cabo labores en materia de TDA. Como se mencionó antes, el equipo de evaluación constató, partiendo de sus entrevistas y del examen de la documentación de los proyectos, que muchos proyectos se ocupan de aspectos de TDA, si bien en los títulos y las descripciones resumidas no figuran expresamente elementos relativos a la cuestión¹⁸³. Esta constituye un factor fundamental para el desarrollo, la gestión y la gobernanza de la agricultura en líneas generales, es decir, con inclusión de los otros sistemas de recursos de los que se ocupa la FAO. Gracias a las actividades de configuración de una visión estratégica que se proponen se determinaría sistemáticamente la conexión entre la labor (oculta) de TDA y la principal dimensión visible de la actividad de la

¹⁸¹ Las cuestiones de TDA relativas a los distintos sistemas de recursos interactúan de maneras diversas. Ya hemos estudiado la estrecha interacción que existe entre las dificultades y oportunidades al respecto correspondientes a la tierra y el agua. En el sector forestal, estas cuestiones están ligadas a las que corresponden a los terrenos agrícolas (en el caso, por ejemplo, del “acaparamiento de tierras” agrícolas a gran escala) en el marco de la deforestación. Como se señalaba antes, más del 80% de los nuevos terrenos agrícolas surgidos entre 1980 y 2000 se crearon a expensas de bosques y de las personas que dependen de ellos, a menudo para sobrevivir.

¹⁸² Podría ser útil partir de un análisis SWOT modificado para conseguir que los distintos agentes interesados adoptasen planteamientos semejantes.

¹⁸³ Sobre la base del análisis del equipo de evaluación, de 265 proyectos de la FAO correspondientes a los sectores del agua, los bosques y la pesca cuya financiación superaba los 2 millones de USD, 51 (aproximadamente un quinto del total) contenían elementos expresos de TDA. A la luz de este resultado, tal vez merezca la pena que la FAO se plantee de forma más explícita el trato que estos elementos reciben en la práctica en los proyectos y determine la manera de mejorar ese trato. ¿Hay en estos proyectos alguna necesidad no atendida con respecto a los conocimientos especializados sobre TDA? ¿Se atienden adecuadamente mediante los proyectos las necesidades en este ámbito?

Organización en este ámbito y se establecerían los vínculos entre lo uno y lo otro indagando en la manera de aprovechar las posibles sinergias y evitar la duplicación en el programa general de la FAO centrado en la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza.

369. No cabe duda de que habrá quienes sostengan que es fútil intentar elaborar en la FAO una visión estratégica general de la cuestión de la TDA en vista de la escasa información disponible sobre los efectos de los cambios en esta esfera, las discrepancias fundamentales entre distintas personas de la FAO por lo que se refiere a las actividades prioritarias, los pocos recursos que actualmente se destinan a estas actividades y las incertidumbres que rodean a la vinculación de las actividades con el logro de las metas mundiales básicas de la FAO y sus Miembros. El equipo de evaluación ha verificado todas estas limitaciones mediante el estudio sobre la percepción de las partes interesadas, los resultados de las encuestas realizadas y otras fuentes de documentación que ha utilizado.
370. Pese a estas limitaciones conocidas, el equipo de evaluación sigue considerando que merecería la pena llevar a cabo actividades de configuración de una visión estratégica por su valor intrínseco, aun en el improbable caso de que no se consensuara una visión estratégica. Habrá múltiples oportunidades de aprendizaje y adaptación mutuos entre quienes difieren en cuanto a las prioridades y las oportunidades, y los participantes podrán entender mejor la función y las ventajas comparativas de la FAO en el contexto más amplio de la red completa de entidades internacionales y regionales que se ocupan de la TDA y de la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria como metas básicas. Podría ser asimismo útil para determinar nuevas maneras de aprovechar los escasos recursos destinados a la actividad en este ámbito.
371. Igual importancia tiene el hecho de que la comunicación de esa visión estratégica y la vinculación más estrecha entre las actividades de TDA y el logro de las metas básicas pueden tener una influencia positiva a efectos de entender mejor la función esencial de la TDA en el logro de una seguridad alimentaria y una reducción de la pobreza sostenibles superiores en cantidad y en calidad¹⁸⁴. A su vez, con ello los donantes podrían tener mayor conciencia de la importancia de la actividad en materia de TDA, lo cual tal vez generaría prometedoras oportunidades de financiar en la FAO posibles actividades muy rentables.

Otras sugerencias en relación con la futura labor de la FAO en materia de TDA

372. Mediante las actividades de configuración de una visión estratégica que antes se sugieren se determinará la futura orientación que se desea imprimir a la labor de TDA de la FAO. Sin embargo, el equipo de evaluación tiene otras sugerencias que podrían tenerse en cuenta al trazar el futuro de la labor de la Organización en este ámbito. Asimismo, ha determinado algunas esferas que, aunque parecen encontrarse en una situación propicia al cambio, no es recomendable, a juicio del equipo de evaluación, cambiar de momento. Ambos tipos de sugerencias aparecen a continuación agrupadas en dos epígrafes:
- Labor normativa y trabajos de campo;
 - Labor determinada por el aporte de recursos extrapresupuestarios frente a labor determinada por la estrategia;
 - Semejanzas y diferencias entre las dificultades y oportunidades en materia de TDA con respecto a los diversos sistemas de recursos naturales.

¹⁸⁴ Es importante documentar este vínculo, y la FAO debe considerar prioritaria la preparación de un estudio en el que se examinen y evalúen los indicios de todo el mundo con respecto a los beneficios económicos, sociales y ambientales derivados de una mayor seguridad en la TDA.

En lo que sigue exponemos sucintamente los elementos fundamentales de cada uno de estos ámbitos desde la óptica del equipo de evaluación.

Labor normativa y trabajos de campo

373. No se trata de contraponer la labor normativa a los trabajos de campo, sino más bien, como se indicó en las Partes IV y V, de determinar la medida en que ambos ámbitos se compaginan y se sirven mutuamente de base de tal manera que la labor normativa fundamenta el diseño de los trabajos de campo y los resultados de estos vuelven a aprovecharse para elaborar productos normativos. A medida que transcurra el tiempo, los dos ámbitos deberán considerarse complementarios, y no competidores, en el marco del programa de la FAO. De hecho, solo en raras ocasiones comparten ambos la misma fuente de financiación, si bien pueden competir por el tiempo que les dedica el personal profesional, por lo que habrá que plantearse los costos de sustitución. El equipo de evaluación ha llegado a la conclusión de que, en el ámbito de la TDA, es productiva la interacción de la actividad normativa y de campo en la FAO, si bien existen posibles complementariedades por explorar, en particular por lo que se refiere a la fundamentación de la labor normativa en actividades de campo¹⁸⁵, algo que deberá tenerse en cuenta al elaborar la futura estrategia.
374. La FAO puede hacer frente al futuro adoptando una visión más integrada de los distintos recursos por lo que se refiere a los trabajos de campo en materia de TDA y sus actividades normativas al respecto. Lo cierto es que sobre el terreno surgen vínculos que no siempre deben tenerse en cuenta en el marco de la labor normativa centrada en cuestiones concretas, pero también es necesario incorporar en la labor normativa la situación sobre el terreno, del mismo modo que una serie de principios y opciones técnicos, jurídicos e institucionales amplios que se examinan en la labor normativa pueden fundamentar y mejorar el diseño y el funcionamiento de los trabajos de campo. Ejemplo de ello es la estrecha relación entre la cuestión del “acaparamiento de tierras” en el sector de la agricultura y las cuestiones relativas a la deforestación en el ámbito de la TDA en el sector forestal. Ambas esferas están mayormente separadas por lo que se refiere a la labor normativa de la FAO. Sin embargo, en muchos países están íntimamente ligadas sobre el terreno, pues gran parte de la superficie acaparada está formada por bosques y terrenos boscosos donde la densidad demográfica es menor y están disponibles grandes extensiones de tierra. Esta situación debería ser una preocupación fundamental de la FAO por lo que se refiere, por ejemplo, a su labor en ONU-REDD.
375. En el caso de los bosques, la flora y fauna silvestres y la pesca, las actividades de los proyectos de campo relacionadas directamente con la TDA se limitan a unos cuantos proyectos, si bien surgen forzosamente elementos de TDA en una notable proporción de proyectos de campo en el ámbito de los bosques y la flora y fauna silvestres; los elementos de este tipo, fundamentales en diversas situaciones que surgen sobre el terreno, guardan relación con muchas de las dificultades principales planteadas por el desarrollo forestal, por ejemplo en relación con REDD+ y con la ordenación forestal de base comunitaria y el desarrollo empresarial. Sin embargo, en la Sede no hay profesionales dedicados exclusivamente a la TDA con respecto a los bosques que pueda asesorar en la materia. Se supone que en unos dos años se abrirá en el FO la vacante de un puesto de especialista en el tema.
376. Un funcionario de la Sede se ocupa de todos los aspectos de la flora y fauna silvestres y las áreas protegidas, con lo cual es muy limitado el tiempo disponible para encargarse sobre el

¹⁸⁵ Obsérvese que las reacciones no siempre son positivas. En ese sentido, los fracasos o la ineficiencia sobre el terreno suministran a la labor normativa información igual de valiosa que los grandes éxitos obtenidos.

terreno de cuestiones relativas a la TDA con respecto a la flora y fauna silvestres, pese a la gran importancia que tienen para la mayoría de los habitantes de los bosques y sus lindes los derechos de acceso sostenible a la carne de caza (extracción). A la vez, en el ámbito de la flora y fauna silvestres están en marcha algunos proyectos de campo importantes que en cierta medida se ocupan de cuestiones fundamentales relativas a los derechos y el acceso en el contexto de la extracción sostenible de carne de caza. En el caso de la flora y fauna silvestres, hay en las regiones funcionarios que se ocupan de asuntos de TDA en ese ámbito.

377. Desde hace cinco años, o incluso más tiempo, las publicaciones de la FAO en materia de TDA con respecto a la tierra tienen una orientación más práctica y están ligadas más estrechamente a las operaciones sobre el terreno. Como consecuencia de ello, resultan más útiles a los responsables de las políticas nacionales, el personal técnico, las OSC y las instituciones de capacitación. Queda más margen para vincular las operaciones sobre el terreno y la actividad normativa en el sitio web dedicado a la tenencia de la tierra; la aplicación de las Directrices voluntarias en los próximos años deberá ofrecer oportunidades de aprovechar esta complementariedad. Sin embargo, la compartimentalización de la información sobre TDA (es decir, en categorías como tierra, pesca, bosques, género y desarrollo, situaciones posteriores a una emergencia y derecho del desarrollo), aunque es comprensible desde el punto de vista orgánico, reduce el alcance de una perspectiva más integrada de las actividades normativas y los trabajos de campo de la FAO en relación con los distintos recursos. Creemos que debe prestarse más atención a las actividades sobre el terreno en materia de TDA que atañen a distintas unidades administrativas de la FAO, por ejemplo destacando la labor llevada a cabo en Mozambique desde hace más de diez años con el objeto de promover la aplicación descentralizada de leyes sobre tierras y recursos naturales y el uso de la tierra y los recursos naturales en aras del desarrollo equitativo (véase la Figura del Anexo 6). Nos gustaría que la FAO tomara parte en iniciativas semejantes en materia de TDA en otros países del África subsahariana en los que el régimen consuetudinario de fincas exclusivamente públicas es la categoría predominante en más del 70% de la superficie terrestre¹⁸⁶, así como en Asia y el Pacífico.

Labor determinada por el aporte de recursos frente a labor determinada por una estrategia

378. Gran parte de los programas de la FAO sobrevive mediante fondos extrapresupuestarios. La financiación con cargo al Presupuesto Ordinario apenas cubre los sueldos y las prestaciones en algunas unidades. La financiación mediante recursos extrapresupuestarios es importante para el funcionamiento de varias actividades en materia de TDA y de la mayoría de los proyectos de campo. Lo positivo de este tipo de financiación es que permite a los programas funcionar, o por lo menos funcionar con mayor eficacia de lo que podrían si no se dispusiera de esa financiación. En todo caso, la financiación mediante recursos extrapresupuestarios es positiva si se destina a propuestas consonantes con las necesidades y prioridades determinadas por la FAO, en lugar de estar controladas por donantes que buscan “consultores” para que se encarguen de sus prioridades. Esto último es la cara negativa de la financiación mediante recursos extrapresupuestarios, pues tiende a determinar la orientación del programa en lugar de que el programa se oriente por las metas, las estrategias y los objetivos de la FAO. Son numerosos los ejemplos en que la Organización ha establecido un plan y una estrategia de programas y los donantes han acudido a financiar la actividad. También existen muchos ejemplos de planificación conjunta entre los donantes y la FAO a raíz de la cual han surgido proyectos productivos con elementos de TDA. Sin embargo, también se han dado situaciones en que la disponibilidad de fondos ha tendido a orientar las actividades de la FAO en

¹⁸⁶ Alden Wily 2011.

direcciones que no habrían sido prioridades de la FAO si no se hubiera dispuesto de esos fondos.

379. Varios entrevistados cuestionaron la gran medida en que el ETT depende de fondos para proyectos del Banco Mundial aportados por conducto de la TCI, principalmente para la administración de tierras y para Europa oriental (véase lo señalado en la Parte IV con respecto al Programa de Cooperación en Europa y Asia central). El equipo de evaluación planteó la misma cuestión en su valoración de la anterior actividad en el ámbito de la TDA. Esta actividad determinada por los recursos (que algunos ven como una “consultoría” de alto nivel) lleva aparejado un costo de sustitución que a menudo no se tiene en cuenta, a no ser que se tome distancia y se dé cabida a la estrategia de la FAO, por ejemplo en lo relativo a dar prioridad a las actividades encaminadas a la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza en favor de la población pobre, como por ejemplo en Sudán del Sur en el período crítico 2008-2009; véase el Recuadro V-1.
380. Desde la óptica de las metas básicas de la FAO, cabría sostener que tener un volumen menor de personas dedicadas exclusivamente a la prestación del máximo apoyo posible al logro de las metas básicas de la Organización en favor de la población más pobre del mundo en desarrollo tal vez sea mejor opción que tener más personas, algunas financiadas por donantes y muchas dedicadas casi exclusivamente a la prestación de apoyo a proyectos y objetivos del Banco Mundial u otros donantes con respecto a países en desarrollo avanzados y de ingresos medios. Sin embargo, como se indicaba antes, el equipo de evaluación sabe también que las opciones son más complejas que una simple comparación entre costos de sustitución, especialmente cuando los recursos internos son limitados y una unidad procura mantener su masa crítica de capacidad técnica e intelectual.
381. La FAO debería plantearse de forma más explícita las prioridades regionales, así como las prioridades correspondientes a los distintos tipos de labor en materia de TDA, al estudiar la mejor manera en que esa actividad pueda contribuir en el futuro al aumento de la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza en favor de la población pobre. Aun cuando la prioridad es centrarse en los pobres, cabe elegir entre centrarse en los sectores más pobres de esta población (que se encuentran en África) o en las mayores cantidades de población muy pobre (Asia). Mediante las actividades de configuración de una visión estratégica propuestas para la labor de la FAO en materia de TDA, la Organización podrá determinar dónde puede ser más beneficiosa su presencia en el transcurso del tiempo con los recursos disponibles a efectos de contribuir a sus metas mundiales relativas a la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria. Para actuar como es debido, tendrá que elaborar, por subjetiva que sea la tarea, un conjunto de criterios con arreglo a los cuales se establecerán las prioridades relativas de la FAO para las distintas regiones del mundo sobre la base de indicadores de la inseguridad alimentaria, la pobreza, los posibles beneficios, la calidad de la gobernanza, etc. Naturalmente, un criterio esencial será la demanda de apoyo que los países dirijan a la FAO. Esa demanda puede estimularse hasta cierto punto, pero cuando se trata de un tema políticamente delicado, como la reforma de la tenencia o la redistribución de las tierras públicas, la demanda estimulada desde fuera suele resultar fallida cuando se ejecutan los proyectos.
382. Aunque a juicio de muchas personas externas, entre ellas algunos miembros del equipo de evaluación, predomina en exceso la labor de campo centrada en países en desarrollo más avanzados y de ingresos medios o en países en transición, solo los responsables de la labor de la FAO en materia de TDA pueden juzgar debidamente las ventajas e inconvenientes relativos.

Vínculos entre los aspectos de la TDA correspondientes a distintos recursos naturales

383. Las Directrices voluntarias ofrecen un ejemplo de intento de la FAO de abarcar distintos sistemas de recursos naturales para determinar dificultades, principios y oportunidades comunes en relación con la gobernanza de la TDA. Una enseñanza que parece irse perfilando es que, aunque los recursos presentan complementariedades, también se observan diferencias apreciables que van más allá del carácter de los recursos en sí, pues tienen más que ver con los entornos institucionales en que se abordan en la mayoría de los países. El ejemplo más patente es el que se refiere a las diferencias entre el agua y la tierra, principal motivo de que el agua no forme parte de las Directrices voluntarias¹⁸⁷. En el caso del agua, el aspecto central se refiere a su asignación y a cuestiones relativas a la ordenación del agua vinculadas con la escasez de un recurso móvil en una determinada cuenca o región¹⁸⁸. La atención se centra en la fuente del recurso, es decir, en las cuencas fluviales y los acuíferos. En el caso de la tierra, que es fundamentalmente un recurso fijo, se ha prestado especial atención a la seguridad de la tenencia privada y la administración de la tierra, así como a los aspectos técnicos de la definición de límites, en el plano jurídico y sobre el terreno.
384. Gran parte de las personas entrevistadas por el equipo de evaluación, entre ellas algunas de la FAO, considera que es una pena que no se encontrara la manera de incorporar el agua en las Directrices voluntarias en vista de los vínculos estrechos e inextricables que, en la mayoría de los países, existen sobre el terreno entre la tierra y el agua. A medida que avance la labor de la FAO centrada en las Directrices cobrará importancia la dificultad derivada de la búsqueda de maneras en que las diferencias entre los enfoques jurídicos, técnicos e institucionales correspondientes a los recursos complementarios del agua y la tierra pueden integrarse mejor en atención a la situación concreta sobre el terreno, pero la FAO tendrá que hacer frente a esa dificultad.
385. Otro ejemplo de la estrecha relación entre las distintas esferas de recursos naturales se cifra en el hecho de que, aunque en la FAO se ha tendido a aislar la cuestión del “acaparamiento de tierras” del ámbito forestal, lo cierto es que desde hace unos 30 años esta actividad ha comportado fundamentalmente la ocupación de terrenos forestales y superficies boscosas de sabana y la consiguiente deforestación, a menudo a expensas de los habitantes pobres de los bosques o sus poblaciones indígenas. En los trópicos, la deforestación ha avanzado en los últimos 30 años a un promedio de más de 13 millones de ha al año. Los terrenos han pasado a destinarse a cultivos, a la producción de aceite de palma, al pastoreo extensivo y a otros usos, a menudo a expensas de la biodiversidad y de los medios de vida de los sectores más pobres de la población pobre. Como se mencionaba antes, más del 80% de la expansión de los terrenos agrícolas registrada entre 1980 y 2000 tuvo lugar a expensas de bosques¹⁸⁹.
386. La FAO se ocupa de los factores que provocan tanto la deforestación como el “acaparamiento de tierras”. Parece que existen oportunidades de estudiar la manera de acercar en mayor medida uno y otro ámbito, tanto en la labor normativa de la FAO como en sus proyectos sobre el terreno. La aparición de REDD en la FAO como tema destacado pone más de relieve la necesidad de seguir integrando la labor correspondiente a distintas esferas de recursos naturales. El entendimiento de la TDA con respecto a la tierra y de la tenencia del carbono de

¹⁸⁷ Véanse la Parte VI del presente documento y Burke, J., sin fecha, Proyecto de documento de cuestiones relativas a las directrices técnicas sobre el agua. Roma: FAO.

¹⁸⁸ Cuando el agua no escasea apenas se concede prioridad a las cuestiones relativas a la TDA, pues es menor el número de cuestiones relativas a la asignación que deben abordarse y su dimensión polémica.

¹⁸⁹ Gibbs et al. 2010.

los bosques como elementos relacionados entre sí y la actuación en consecuencia revisten suma importancia para el avance de REDD+.

387. También se está produciendo otro tipo de “acaparamiento de tierras” consistente en reservar grandes superficies de tierra con fines de conservación. Aunque desde el punto de vista ambiental esas reservas son admirables, si la zona reservada se establece en terrenos en los que antes habitaban poblaciones indígenas o habitantes de los bosques pueden plantearse problemas graves por lo que se refiere a los medios de vida de la población desplazada, cuyos derechos sobre la tierra o sus productos, a menudo consuetudinarios, se desatienden cuando se reservan las tierras. Por ejemplo, es estrecho el vínculo entre los bosques y los derechos de caza de especies silvestres y la extracción de carne de caza, que constituye la principal fuente de proteína para gran parte de los sectores más pobres de la población pobre. Si se excluye a estas personas de los bosques, sus medios de vida pueden verse gravemente afectados, lo cual crea problemas en lo referente a la seguridad alimentaria y la pobreza.
388. En el contexto de la visión estratégica de la TDA en el ámbito de la FAO, estos vínculos y otros parecidos deben tenerse en cuenta e integrarse en la labor de la Organización. Constituyen argumentos a favor de una actividad más integrada en el ámbito de la TDA, así como a favor de un aumento de la labor de la FAO centrada en la conciliación de las leyes consuetudinarias y positivas relativas a la tierra y otros recursos. Por último, inducen a aumentar la actividad relacionada con la eficacia de la conservación forestal en distintos regímenes de uso de la tierra. En un documento reciente en el que se examinan los indicios sobre la deforestación en los terrenos forestales de base comunitaria y en las áreas protegidas se llega a la conclusión de que la ordenación forestal comunitaria puede arrojar, como mínimo, resultados tan positivos como los de las áreas protegidas y, en ocasiones, aún mejores (descenso de la deforestación)¹⁹⁰.
389. Resumiendo, en las actividades de configuración de una visión estratégica que se proponen deberá prestarse mayor atención a los aspectos de la labor en materia de TDA correspondiente a distintos recursos que pueden generar sinergias. A la vez, en el marco de estas actividades deberían evaluarse de forma realista las diferencias entre las dificultades y oportunidades en materia de TDA correspondientes a las diversas esferas de recursos naturales. Dicho de otro modo, conviene colaborar cuando hacerlo tiene sentido, pero sin cortarlo todo por el mismo patrón. Las diferencias son abundantes y deben tratarse de distintas maneras.

VIII. Recomendaciones

390. Bajo este epígrafe el equipo de evaluación se ha limitado a lo que considera recomendaciones de importancia estratégica.
391. **Recomendación 1: La FAO debería efectuar una evaluación de sus opciones estratégicas para el fortalecimiento de su labor en materia de TDA por lo que se refiere al logro de las metas básicas de la FAO y sus Miembros.** El avance apreciable en el logro de las metas mundiales de la FAO depende del reconocimiento y aprovechamiento de gran parte de las posibles sinergias existentes en el marco de las actividades de TDA. Para ello, la FAO tendría que perfeccionar su enfoque en este ámbito y hacer mayor uso de su principal ventaja comparativa, que es la amplitud y la profundidad de su cartera de especialización y conocimientos en el ámbito de la seguridad alimentaria y el desarrollo agrícola con fines de

¹⁹⁰ Porter-Bolland et al., de próxima aparición.

mitigación de la pobreza. De forma semejante a las actividades de planificación estratégica llevadas a cabo por otras instancias en la FAO, y en consonancia con el nuevo sistema de programación, en la evaluación se recomienda que la Organización prepare un plan estratégico institucional en materia de TDA, tal vez por conducto de un grupo de trabajo integrado por distintas divisiones y presidido por el Departamento de Gestión de Recursos Naturales y Medio Ambiente (NR). El cometido de este grupo sería:

- (a) Realizar un diagnóstico completo de la importancia relativa de la tenencia, los derechos y el acceso económico eficaz a la tierra y otros recursos naturales para lograr un mayor grado de seguridad alimentaria y reducción de la pobreza sostenibles;
- (b) Efectuar un “análisis de las lagunas” (la diferencia entre lo que se está haciendo y lo que debe hacerse para mejorar la contribución de la TDA al logro de las metas de los Miembros);
- (c) Decidir los aspectos a los que la FAO debe prestar mayor atención en el ámbito de la TDA velando por que la selección obedezca a las prioridades de los Miembros y las ventajas comparativas de la FAO y por que complementen la labor en curso relativa a las Directrices voluntarias y otras actividades de TDA que estén en marcha;
- (d) Decidir la manera en que deberá organizar a continuación su labor en el plano institucional si se consiguen más fondos, prestando mayor atención a las metas de la FAO;
- (e) Preparar una o varias propuestas que atraigan a los Estados Miembros y los asociados que aportan recursos y aprovechen la ventaja comparativa de la FAO en el marco de las asociaciones estratégicas con otras entidades que se dedican a la TDA.

Para que este proceso tenga éxito será fundamental mejorar la comunicación interna e incrementar la interacción entre los funcionarios de la FAO dedicados a la TDA en la Sede, las regiones y los países.

392. **Recomendación 2: *Difundir en mayor medida los resultados de su labor normativa.*** El equipo de evaluación considera que las publicaciones de la FAO sobre tenencia de la tierra constituyen un recurso valioso que puede aportar información útil a oficiales (administrativos y técnicos), activistas de la sociedad civil, investigadores y académicos. Debe prestarse más atención a la adaptación de las páginas del sitio web mundial sobre tenencia de la tierra a las necesidades de determinadas instancias, subregiones y grupos lingüísticos. Estos recursos deben difundirse en mayor medida, junto con la base de datos sobre género y derecho a la tierra y las publicaciones relativas a la tenencia del Servicio de Derecho del Desarrollo de la FAO, que son de gran utilidad. El acceso a las páginas relativas a la TDA a través del sitio web de la FAO podría integrarse mejor simplificando su utilización.
393. **Recomendación 3: *Realizar un seguimiento y evaluación más sistemático de los resultados de los proyectos.*** En la gran mayoría de los proyectos de campo examinados, la evaluación no permitió llegar a conclusiones sobre la repercusión de los proyectos, pues faltaban enfoques cuantitativos basados en el uso de encuestas de referencia y de seguimiento. A falta de atribución, los resultados medidos no pueden probar nada sobre la repercusión de los proyectos ni permiten deducir nada sobre las mejoras en la seguridad alimentaria y la mitigación de la pobreza. En al menos una muestra representativa de proyectos de campo, los marcos temporales y los presupuestos deberían permitir que se realizase una evaluación más rigurosa de los resultados y las vías de repercusión. Es importante que los recursos destinados a esta actividad estén separados del presupuesto de los proyectos y que el compromiso se asuma mientras se prepara el correspondiente proyecto.
394. **Recomendación 4: *Hallar la manera de elaborar un programa más equilibrado de apoyo a los Estados Miembros con respecto a la tenencia de la tierra.*** Durante el período de observación la FAO se ha centrado cada vez más en la prestación de servicios técnicos a las iniciativas sobre tenencia de la tierra emprendidas por instituciones financieras

internacionales en el marco del Programa de Cooperación. Parece que los fondos de que dispone el ETT por conducto de la TCI han favorecido un determinado tipo de actividad en detrimento de un programa más integral, tanto a escala regional como en lo relativo al contenido técnico, que se centrara más, por ejemplo, en los países donde habita la población rural más pobre. Asimismo, la función del ETT de facilitar por conducto de la TCI consultores a los proyectos llevados a cabo por instituciones financieras internacionales tal vez merme la independencia de la FAO y su capacidad de centrar su labor en sus metas y prioridades esenciales. El equipo de evaluación considera que, si el ETT dispusiera de un plan estratégico en el que las metas mundiales primordiales de la FAO y sus Miembros ocuparan un lugar más prominente, es probable que sus trabajos de campo pasaran a centrarse en los países más pobres de África, Asia y América Latina. Se recomienda que la FAO, en coordinación con los asociados que aportan financiación y partiendo de su propio plan estratégico, halle la manera de elaborar un programa más equilibrado y dinámico con respecto a la tenencia de la tierra que dé mayor prioridad a las necesidades de los países más pobres¹⁹¹. En vista de que la FAO actúa en función de la demanda, para ello será necesario adoptar un enfoque más dinámico encaminado a examinar opciones con los países e inducirlos a que soliciten intervenciones de la FAO. También deben tenerse debidamente en cuenta la evaluación y gestión de los presuntos riesgos de que se empañe la reputación de la Organización como consecuencia de su intensa participación en el respaldo técnico prestado a programas sobre tenencia de la tierra de otros organismos.

395. **Recomendación 5: Facilitar al personal de la Sede y de las oficinas regionales, subregionales y en los países capacitación y recursos de aprendizaje en el ámbito de la tenencia, los derechos y el acceso.** El equipo de evaluación observa el interés generalizado del personal de las distintas regiones en los asuntos relativos a la TDA. Asimismo, observa que en la FAO son diversas las opiniones y posiciones sobre la función de la FAO en este ámbito. En el marco de la elaboración de un plan estratégico de la FAO sobre la materia, el equipo de evaluación recomienda organizar talleres o seminarios y preparar material didáctico dirigido al personal de la FAO, incluido el de oficinas regionales, subregionales y en los países, para capacitarlo en los principios de política que subyacen a la estrategia en materia de TDA y en los elementos pertinentes de ámbito regional o nacional (como la perspectiva de TDA en la gestión del riesgo de desastres o las adquisiciones de terrenos a gran escala).
396. **Recomendación 6: Implantar una cobertura centrada en el apoyo a la TDA en situaciones de emergencia.** En el curso de la evaluación, la TCE y el ETT han examinado, y siguen examinando, la mejor manera de facilitar cobertura de personal con fines de asesoramiento y asistencia con respecto a las cuestiones de TDA que surjan durante una emergencia. El equipo de evaluación recomienda que, como mínimo, se reserve en el ETT un puesto de plena dedicación con dicho fin.
397. **Recomendación 7: La FAO debe tomar la iniciativa abordando cuestiones de TDA que incumban a la Organización en el contexto de la labor orientada al logro de las metas fundamentales de sus Miembros.** A este respecto, la documentación orientativa que se está preparando para prestar apoyo a la aplicación de las Directrices voluntarias no debería estar limitada por el carácter consensual de estas, sino representar al respecto una posición clara de la FAO que esté centrada en objetivos mucho más específicos. Según lo que parece previsto, la orientación deberá estar adaptada a sectores concretos y ocuparse no solo de la gobernanza

¹⁹¹ “La visión de la FAO consiste en un mundo libre del hambre y de la malnutrición en el que la alimentación y la agricultura contribuyan a mejorar los niveles de vida de todos sus habitantes, **especialmente los más pobres, de forma sostenible desde el punto de vista económico, social y ambiental**” (sin negritas en el original). Marco Estratégico y Plan a Plazo Medio de la FAO de 2009.

de la tierra, sino también de la gobernanza de los bosques, la pesca y el agua en el marco de un plan estratégico institucional.

398. **Recomendación 8: *Fortalecer la función de la FAO de asesoramiento y orientación con respecto a las adquisiciones de terrenos a gran escala realizadas por inversores extranjeros.***

El equipo de evaluación coincide con el Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición en su recomendación, contenida en su informe de julio de 2011, relativa a las adquisiciones de terrenos a gran escala realizadas por inversores extranjeros en el sentido de que la función del Servicio de Tenencia de la Tierra de la FAO en este ámbito ha de consistir en facilitar a los gobiernos y los organismos de desarrollo asesoramiento sólido sobre la manera de gestionar este proceso, para lo cual la FAO dispone de considerable credibilidad, y de que la Organización ha de aprovechar su experiencia de recopilación, análisis y publicación de datos estadísticos internacionales para vigilar de cerca la situación. A la vez, en vista de que las adquisiciones a gran escala de bosques y terrenos boscosos acaban siendo causa fundamental de deforestación y de que la FAO tiene gran interés en los programas encaminados a reducir la deforestación, el equipo de evaluación recomienda que la FAO estudie las oportunidades de aprovechar las posibles sinergias entre su labor en materia de adquisiciones de terrenos a gran escala y en materia de deforestación.