



Consejo Económico y Social

Distr. general
15 de diciembre de 2008
Español
Original: inglés

Comisión sobre el Desarrollo Sostenible

17º período de sesiones

4 a 15 de mayo de 2009

Tema 3 del programa provisional*

Grupo temático para el ciclo de aplicación 2008-2009

(período de sesiones dedicado a las políticas)

Medidas y opciones normativas para acelerar el progreso en la aplicación: tierra

Informe del Secretario General

Resumen

La ordenación sostenible de las tierras aporta importantes beneficios en los planos local y mundial. Contribuye a incrementar el potencial productivo a largo plazo de las tierras destinadas a la agricultura y al mismo tiempo a la conservación de los ecosistemas, sirve de ayuda en la mitigación del cambio climático y la adaptación a ese cambio y previene la degradación de las tierras. Ciertamente existen políticas, programas, instrumentos y tecnologías orientados a la ordenación sostenible de las tierras, pero es necesario fomentar su adaptación de una manera compatible con los principios del desarrollo sostenible, incluido el reconocimiento apropiado de los contextos cultural e institucional.

Es importante hacer que los procesos de planificación y administración de las tierras sean responsables, transparentes, sensibles, equitativos, participativos, orientados al consenso y eficaces para que se puedan establecer unas condiciones propicias al desarrollo sostenible de los recursos de tierras. Un requisito esencial para conseguir el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza es garantizar el acceso equitativo a la tierra y otros recursos naturales y la seguridad de la tenencia de la tierra, incluidos los sistemas tradicionales de tenencia. Para erradicar la pobreza y garantizar la seguridad alimentaria es necesario potenciar la función de las personas marginadas y ofrecerles acceso a la tierra.

* E/CN.17/2009/1.



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	3
II. Políticas para la planificación y ordenación sostenible de las tierras	3
A. Mantenimiento y ordenación de los recursos de tierras.....	4
B. Políticas de planificación y administración de la tierra.....	12
C. Acceso y distribución de la tierra y seguridad de la tenencia	14
III. Fortalecimiento del marco de aplicación.....	18
IV. El camino a seguir.....	23

I. Introducción

1. En su 16º período de sesiones, el período de sesiones dedicado al examen del tercer ciclo de aplicación 2008-2009, la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible realizó una evaluación de los progresos realizados en el grupo de cuestiones seleccionado: agricultura, desarrollo rural, tierra, sequía, desertificación y África, contenido en el Programa 21, el Plan para la ulterior ejecución del Programa 21 y el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo¹. La Comisión encontró limitaciones y obstáculos, y también nuevos retos y oportunidades, en relación con la aplicación en ese grupo temático de cuestiones.

2. En su 17º período de sesiones, el período de sesiones dedicado a las políticas de su ciclo de aplicación en curso, la Comisión tomará decisiones sobre medidas prácticas y opciones normativas para acelerar el progreso en la aplicación en el grupo de cuestiones seleccionado. El período de sesiones de la Comisión estará precedido por una reunión preparatoria intergubernamental que se ocupará de preparar un proyecto de documento de negociación que será examinado por la Comisión.

3. El presente informe es una contribución a los debates de la reunión preparatoria intergubernamental sobre medidas prácticas y opciones normativas para acelerar el progreso en las cuestiones relativas a las tierras. Responde a los retos y obstáculos que se pusieron de relieve en el informe del 16º período de sesiones de la Comisión. A lo largo de todo el informe se abordan las cuestiones intersectoriales, incluidos los medios de ejecución, que la Comisión señaló en su 11º período de sesiones. Se recogen también las aportaciones recibidas de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP), la Comisión Económica para África (CEPA), la Comisión Económica para Europa (CEPE) y los grupos principales. El informe debe leerse conjuntamente con los informes del Secretario General sobre la agricultura, el desarrollo rural, la desertificación, la sequía y África que también tendrá ante sí la reunión preparatoria intergubernamental de la Comisión. Cuando se ha considerado necesario se han incluido referencias cruzadas a esos informes.

II. Políticas para la planificación y ordenación sostenible de las tierras

4. El valor de la tierra como recurso se encuentra en su nivel más alto, y la optimización de su uso, junto a la facilitación de su acceso como base para mantener unos medios de vida sostenibles, reviste una importancia cada vez más crucial para garantizar la seguridad del ser humano. Las políticas y medidas encaminadas a ofrecer incentivos para la utilización sostenible de la tierra y potenciar la función de quienes las utilizan serán esenciales para modificar las pautas de su uso. La existencia de políticas e instituciones eficaces encargadas de la ordenación de la tierra y otros recursos naturales conexos y el reconocimiento de los derechos sobre

¹ Véase E/2008/29, cap. II.

las tierras constituyen un requisito previo para estimular la inversión dirigida a incrementar la productividad agrícola y promover el desarrollo rural sostenible.

5. Para lograr el desarrollo sostenible es necesario, entre otras cosas, invertir la tendencia en lo que se refiere a la degradación de la tierra. La pérdida de tierras cultivables a causa de la urbanización, la erosión y otros procesos supone una merma de la disponibilidad de suelo agrícola productivo que tiene efectos negativos en el mantenimiento de los medios de vida, la producción de alimentos y la prestación de los servicios ambientales que se obtienen de la tierra². Mediante la ordenación de las tierras se abordan de una manera sostenible los problemas actuales de escasez de tierras y de agua, cambio climático y conflictos que ponen en peligro los medios de vida de millones de personas en todo el mundo. Los procesos que conducen a la degradación de la tierra actúan en la mayoría de los países, pero afectan especialmente a los más pobres. Es necesario adoptar políticas que se adapten al contexto local y combatan los factores que, directa e indirectamente, conducen a la degradación. Un aspecto importante es el fomento de la capacidad a todos los niveles en relación con las prácticas sostenibles de ordenación de la tierra.

6. La coordinación intersectorial y la adopción de unas políticas agrarias coherentes son imprescindibles también para alcanzar los objetivos y compromisos acordados en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

A. Mantenimiento y ordenación de los recursos de tierras

7. Hay una necesidad clara de abordar la ordenación de la tierra de una forma integrada y sostenible, mediante un enfoque en el que se tengan en cuenta todos los usos que se le puedan dar. La ordenación sostenible de la tierra puede servir para preservar las funciones que desempeñan los ecosistemas, aumentar la productividad de la tierra y mejorar la capacidad de adaptación de los sistemas agrícolas. El uso de la tierra es también un factor determinante de la cantidad y la calidad de los recursos hídricos. La ordenación integrada del suelo y el agua en cuanto al uso de la tierra puede llevar a un importante incremento de la productividad de la tierra, la mejora de capacidad de recuperación de los sistemas agrícolas y el aumento de la disponibilidad de recursos hídricos³. La ordenación integrada de los recursos de tierras depende de una buena gobernanza, unas políticas agrarias transparentes y equitativas y la participación efectiva de todos los interesados. Los conocimientos tradicionales pueden servir de base para el desarrollo de nuevos enfoques y tecnologías orientados a la ordenación sostenible de la tierra. Como ejemplos de la utilización acertada de esas tecnologías pueden citarse la lucha integrada contra las plagas, la agricultura de conservación y otras prácticas similares, como el cultivo sin roturación. Es necesario que cale más la idea de que la tierra proporciona, a través de los ecosistemas, servicios que contribuyen a la recuperación la productividad, la conservación del suelo, el agua y la diversidad biológica, el secuestro de carbono, la regulación del clima y el mantenimiento de valores culturales y paisajísticos.

² *Millennium Ecosystem Assessment* (Washington, D.C., Island Press, 2005), cap. 22 (“Dryland Systems”).

³ Véase *Trends in Sustainable Development, Africa Report, 2008-2009* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.08.II.A.1).

8. Entre los efectos de las malas prácticas en la utilización de las tierras figuran la disminución de la producción agrícola y el aumento de los costos del mantenimiento de los niveles de producción y de la vulnerabilidad ante fenómenos extremos como los desprendimientos de tierra y los incendios forestales. En el cuarto informe de la serie *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial* se señala que la degradación de las tierras, en la forma de erosión de los suelos, agotamiento de nutrientes, escasez de agua, salinidad y trastornos de los ciclos biológicos, es un problema fundamental y persistente⁴.

9. Los incentivos encaminados a promover la ordenación sostenible de la tierra, como el pago de los servicios ambientales o prestados por los ecosistemas, han demostrado que sirven para promover la adopción de prácticas sostenibles de ordenación de la tierra. Los mecanismos de valoración y reconocimiento, como los Créditos de Agua Verde⁵ (probados en Kenya), la remuneración por el secuestro de carbono, la forestación y la reforestación (según se contempla en los proyectos de mitigación del cambio climático en todo el mundo) no son sino algunos de los instrumentos que se han elaborado en el ámbito de la remuneración de los servicios ambientales. Se ha establecido una red internacional encargada de fomentar y mejorar la capacidad relacionada con la aplicación de las normas del mercado y la remuneración de los servicios ambientales o prestados por los ecosistemas⁶.

10. Hay casos con éxito que demuestran que cuando se ponen en práctica los instrumentos normativos apropiados y los interesados locales son a la vez autores y agentes del proceso de ordenación de la tierra y se tienen en cuenta los derechos tradicionales y culturales, se puede conseguir la ordenación sostenible de la tierra. Si se concilian los objetivos económicos a corto plazo y los objetivos ambientales a largo plazo se puede invertir la tendencia a la degradación de la tierra. Además, para mejorar las medidas encaminadas a la ordenación de los recursos de tierras, éstas deberían basarse en los conocimientos y las innovaciones locales y deberían probarse y validarse localmente antes de aplicarse a una escala mayor o trasladarse a otros lugares, incluso en ecosistemas similares.

11. El crecimiento de la población es otro factor importante que hace que se reduzca el promedio de la tierra disponible por persona en el mundo. Está previsto que entre 2007 y 2050 la población mundial aumente en 2.500 millones de personas, pasando de 6.700 a 9.200 millones de personas. La mayor parte del crecimiento de la población tendrá lugar en los países en desarrollo y se concentrará en los pueblos y ciudades. Está previsto que los asentamientos urbanos crezcan tanto en población como en superficie. Según esas previsiones, se calcula que en 2050 habrá 600 millones de habitantes menos en las zonas rurales que hoy. Sin embargo, a nivel mundial la pobreza se concentra principalmente en las zonas rurales, y de las estimaciones se desprende que seguirá siendo allí en el futuro previsible (véase E/CN.17/2009/4, párr. 4). Asimismo, en el informe del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) titulado *Estado de las ciudades del mundo 2008/2009* se afirma que 1.000 millones de personas viven en

⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial: medio ambiente para el desarrollo (GEO) 4* (2007), cap. 3.

⁵ Centro Internacional de Consulta e Información sobre los Suelos (CICIS); Documento de política sobre los créditos de agua verde, puede obtenerse en <http://www.isric.org/isric/webdocs/docs/PolicyBrief11web.pdf>.

⁶ Grupo Katoomba (<http://www.katoombagroup.org/>).

asentamientos marginales y se advierte de que podrían producirse disturbios si los gobiernos no consiguen resolver la crisis de la pobreza urbana.

12. Los asentamientos urbanos dependen de las zonas rurales que los rodean para su propio crecimiento, así como para su abastecimiento de agua y alimentos, la eliminación de los desechos y el esparcimiento. Para mantener los ecosistemas y los medios de vida tanto en las zonas urbanas como en las rurales es necesario gestionar de forma sostenible las necesidades de recursos de las zonas urbanas y periurbanas. En el caso especial de los pequeños Estados insulares en desarrollo, la limitada disponibilidad de tierras plantea problemas y afecta negativamente a los ecosistemas. Como se señala en el informe del Secretario General sobre los pequeños Estados insulares en desarrollo, el turismo ha enfrentado a esos países a nuevos desafíos que requieren la elaboración urgente de enfoques que hagan que esa actividad pueda desarrollarse de forma sostenible (véase E/CN.17/2008/9).

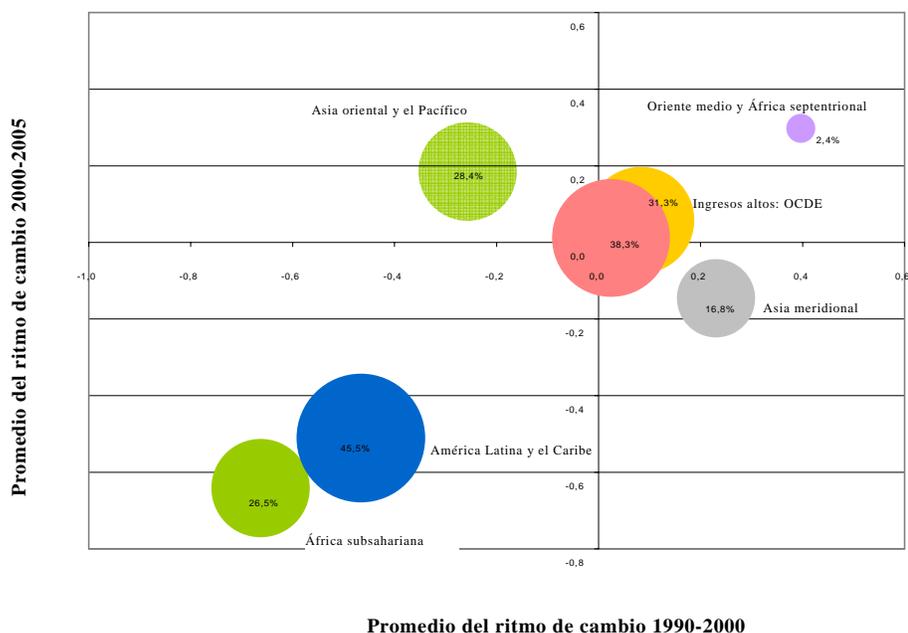
13. La pérdida de valiosos bosques que protegen suelos frágiles supone la pérdida de hábitats para la vida silvestre y, en consecuencia, la disminución de la diversidad biológica. La deforestación conduce también a un aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero y hace aumentar el riesgo de inundaciones y corrimientos de tierra. La voluntad política de mejorar la ordenación de los bosques mediante la revisión de las políticas y leyes pertinentes y el fortalecimiento de las instituciones competentes siguen siendo importantes⁷. La ordenación de los bosques para usos múltiples y la valoración de la conservación de los suelos, el agua, la diversidad biológica y demás servicios ambientales que prestan los bosques⁸ puede llevar a la recuperación de una zona forestal, como ha sucedido en partes de la región de Asia oriental y el Pacífico (véase el gráfico I).

14. Cada contexto ambiental y socioeconómico requiere la utilización de prácticas de uso de la tierra especialmente adaptadas, ya que la imposición de presiones que sobrepasan la capacidad resistente de los recursos de tierras hacen disminuir importantes funciones de los ecosistemas. Así pues, hay una necesidad general de conseguir una “alfabetización ecológica” del sector agrícola para evitar las tendencias actuales que llevan al abuso de los ecosistemas en busca de un aumento de la productividad agrícola a corto plazo y conducen frecuentemente a una reducción de esa productividad a largo plazo. Es necesario recurrir a la investigación dirigida y la gestión del conocimiento para reducir la presión sobre la tierra. De esa investigación pueden derivarse importantes conocimientos e instrumentos que sirvan para hacer frente a la degradación de la tierra, la sequía, la pérdida de diversidad biológica, la escasez de agua, la producción de biocombustible y la urbanización.

⁷ Véase el instrumento jurídicamente no vinculante sobre todos los tipos de bosques, que figura como anexo de la resolución 62/98 de la Asamblea General.

⁸ E/2007/42 y Corr.1. Informe del séptimo período de sesiones del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques.

Gráfico I
Cambio en la cubierta forestal por región, 1990-2000 y 2000-2005



Fuente: Base de datos en línea sobre indicadores del desarrollo mundial, en *Trends in Sustainable Development 2008-2009*, pág. 23.

Nota: El tamaño de los círculos indica la superficie boscosa como porcentaje de la superficie terrestre total. Se considera boscosa la tierra cubierta de árboles, ya sean de crecimiento natural o plantados.

15. Al diseñar las prácticas de ordenación de la tierra es necesario prestar la debida atención a los ecosistemas y los servicios que prestan, de manera que las medidas tendientes a incrementar la producción agrícola no tengan efectos adversos en el medio ambiente. Ello incluye la utilización eficiente de todos los recursos relacionados con las tierras, el suelo, el agua y el aire de una forma que no se perjudique al medio ambiente al tiempo que se incrementan al máximo los ingresos derivados del uso de la tierra. La incorporación de un enfoque de la ordenación de los ecosistemas en los planes nacionales de desarrollo de la economía y la agricultura reviste una importancia esencial para la sostenibilidad a largo plazo de los sistemas de uso de la tierra en el contexto del cambio climático.

Recuadro 1

La economía de los ecosistemas y la diversidad biológica

En un estudio encargado por la Unión Europea titulado “La economía de los ecosistemas y la diversidad biológica”, el costo anual de la pérdida de bosques se cifra entre dos y cinco billones de dólares, suma que hace palidecer el costo estimado de la crisis financiera de 2008. En la primera parte del informe, publicada en 2008, se estima que tan sólo el costo de la reducción de los bosques podría suponer en torno al 7% del producto interno bruto (PIB) mundial. Las cifras del estudio se obtuvieron sumando el valor de los diferentes servicios que prestan los bosques, como el suministro de agua limpia y la absorción de dióxido de carbono. Del informe se desprende que las tendencias actuales de la disminución de los servicios que prestan los ecosistemas en la tierra y en los océanos dan prueba del grave peligro que la pérdida de diversidad biológica supone para la salud y el bienestar del ser humano. En el informe se propone un marco general para valorar la pérdida de diversidad biológica y de servicios prestados por los ecosistemas en el que se reconoce que no todos los valores de la diversidad biológica pueden medirse en términos económicos. En una segunda etapa del estudio, que hará públicos sus resultados en 2010, se ampliará el ámbito a otros sistemas naturales distintos de los bosques.

Fuente: <http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/economics/>.

16. La tierra no solamente actúa como sumidero de carbono, sino que es también un elemento importante en los esfuerzos por adaptarse al cambio climático mediante, por ejemplo, la planificación de sistemas de uso de la tierra que hagan que ésta sea menos vulnerable y esté menos expuesta a las inundaciones. Así pues, la planificación y la ordenación sostenible de los recursos de tierras pueden fortalecer la capacidad de reacción de las comunidades afectadas por el cambio climático.

17. Las comunidades de las zonas costeras bajas, incluidos, especialmente, los pequeños Estados insulares en desarrollo, sufren la amenaza del aumento del nivel del mar. Un entendimiento claro de los efectos del cambio climático a nivel local es esencial para diseñar las opciones de respuesta apropiadas. Dada la incertidumbre que rodea la definición de los efectos exactos del cambio climático, resulta necesario explorar nuevos enfoques de gestión adaptativa y aprovechar las experiencias adquiridas en el terreno de la reducción del riesgo, como desalentar la instalación de asentamientos en zonas propensas a los desastres naturales y fomentar las tecnologías de uso de la tierra adaptadas a las circunstancias locales. Es necesario asegurar la adaptación de los sistemas de uso de la tierra a largo plazo para garantizar el mantenimiento de los modos y medios de vida. Ante el probable aumento de los fenómenos climáticos extremos, como sequías e inundaciones, los instrumentos de gestión del riesgo, como los seguros para las cosechas, pueden fortalecer la capacidad de reacción de los agricultores y las poblaciones rurales vulnerables.

18. El secuestro de carbono mediante la recuperación de la materia orgánica del suelo no sólo ayuda a mitigar los efectos del cambio climático, sino también a recuperar las tierras degradadas. Las buenas prácticas de ordenación y uso de la tierra (como la agricultura de conservación) contribuyen también a la estabilización o el aumento de la producción de alimentos y a la optimización del uso de los

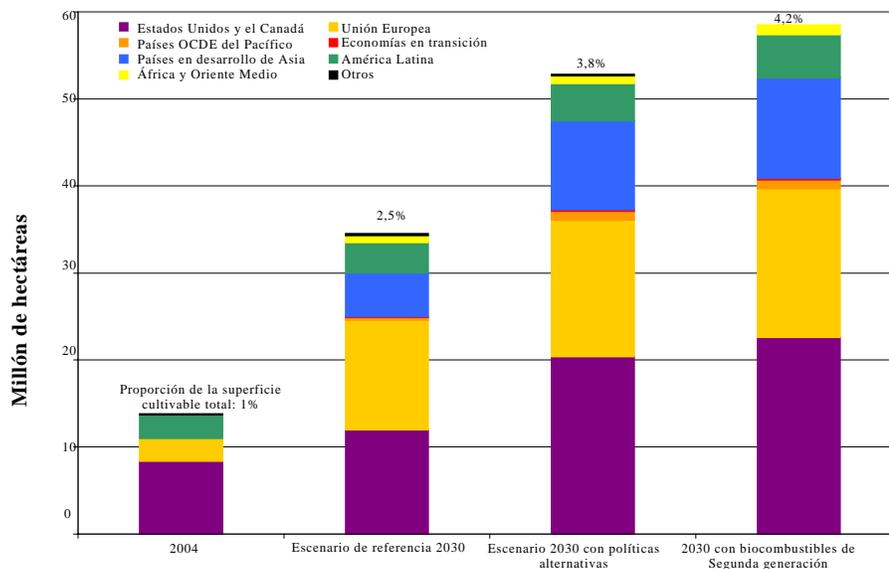
fertilizantes sintéticos y son también instrumentos eficaces para la captura de carbono. Unas políticas y unos incentivos encaminados a favorecer el almacenamiento de carbono en los suelos y la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero desde la tierra podrían alentar a los pequeños agricultores y ganaderos y a los agricultores comerciales a adoptar mejores prácticas de gestión que incrementasen la productividad, invirtiendo la degradación y la desertificación y mitigando el cambio climático y facilitando la adaptación a ese cambio.

19. Como se destaca en el informe del Secretario General sobre la agricultura (E/CN.17/2009/3) y en el informe de la FAO titulado *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2008*⁹, es necesario que al elaborar políticas que fomenten la producción y utilización sostenible de biocombustibles se tenga presente la competencia entre los cultivos alimentarios y energéticos por las tierras productivas y se recojan las circunstancias locales. Es preciso que se persigan de forma simultánea la sostenibilidad ambiental en la producción de biocombustibles y el fomento de otras fuentes renovables de energía. Deben evaluarse cuidadosamente las distintas opciones para combinar las energías a fin de asegurar la utilización más eficiente y eficaz de los recursos sin crear nuevos problemas en otros sectores. Las políticas sobre el uso de la tierra han de regirse por la necesidad de asignar recursos para usos diferentes de manera que se evite la competencia por unos recursos de tierras escasos entre la producción de biocombustible y su aprovechamiento como zonas boscosas o dedicadas a la producción de alimentos. La realización de estudios independientes sobre los efectos de la producción de biocombustible en la seguridad alimentaria arrojaría nueva luz sobre cómo pueden satisfacerse de forma sostenible las demandas de alimentos y combustible. El Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la crisis de la seguridad alimentaria mundial ha propuesto, en su Marco Amplio para la Acción, la elaboración de un consenso internacional sobre el biocombustible como una forma de resolver el problema¹⁰. También es necesario, como se expone más detalladamente en páginas posteriores del presente informe, evaluar cuidadosamente los aspectos de la tenencia de la tierra relacionados con la producción de biocombustible.

⁹ Puede obtenerse en <http://www.fao.org/docrep/011/i0100e/i0100e00.htm>.

¹⁰ Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la crisis de la seguridad alimentaria mundial, julio de 2008, Marco Amplio para la Acción, párr. 2.4, puede obtenerse en <http://www.un.org/issues/food/taskforce/cfa.shtml>.

Gráfico II
Necesidades de tierras para la producción de biocombustible actuales y previstas en los principales países productores en tres diferentes escenarios normativos



Fuente: Agencia Internacional de Energía (2006), *Trends in Sustainable Development 2008-2009*, pág.22.

Nota: En los escenarios normativos alternativos se incluyen políticas que ya se están considerando en todo el mundo para fomentar la producción y utilización de biocombustibles. En el caso de los biocombustibles de segunda generación se acepta la hipótesis de la introducción en gran escala de la tecnología ligno-celulósica, que hará aumentar la proporción de los biocombustibles en la demanda del transporte hasta el 10% a nivel mundial para 2030.

20. Como se señala en el Marco Amplio para la Acción elaborado por el Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la crisis alimentaria mundial, la tierra es, entre otras cosas, un componente clave para resolver la crisis alimentaria. Aunque se necesita con urgencia una respuesta a corto plazo en lo que se refiere a la prestación de ayuda alimentaria, es esencial que en todos los enfoques se tenga en cuenta la necesidad de mejorar los sistemas productivos y la utilización de los recursos de tierras. Es preciso modificar factores estructurales de manera que favorezcan el acceso de los pequeños agricultores a la tierra y los incentivos para invertir en el mantenimiento de esos recursos, aspectos que se examinan más detalladamente en las secciones siguientes del presente informe y en los informes del Secretario General sobre la agricultura (E/CN.17/2009/3) y sobre el desarrollo rural (E/CN.17/2009/4).

21. Se han conseguido éxitos en el desarrollo de nuevas tecnologías para la ordenación sostenible de la tierra que merecen que se invierta en el futuro para crear un entorno propicio a su adopción general. La organización, en 2008, por la FAO y otros asociados de un curso de carácter técnico sobre la inversión en la intensificación sostenible de la agricultura y la mejora de la salud del suelo condujo a la elaboración de un marco para la adopción de medidas y concluyó que había pruebas claras de los éxitos de la agricultura de conservación en distintas

condiciones agroecológicas que justificaban una inversión importante de recursos humanos y financieros cuándo y dónde las condiciones lo permitieran¹¹.

22. La agricultura de conservación se basa en los principios de mínima perturbación del suelo, retención de los residuos orgánicos y rotación y combinación de cultivos. Ese enfoque se aparta de los sistemas de producción convencionales basados en la roturación y que entrañan un consumo intensivo de recursos. La agricultura de conservación ha demostrado que puede aportar grandes economías en maquinaria y consumo de energía, la recuperación de la materia orgánica y la actividad biótica del suelo, la reducción de la erosión y las emisiones de carbono y el aumento de la disponibilidad de agua para las cosechas. Así pues, supone un aumento de la resistencia a la sequía, una mejora de la recarga de los acuíferos y una reducción del impacto de las pautas meteorológicas erráticas asociadas con el cambio climático. Los sistemas que utilizan los principios de la agricultura de conservación han demostrado que pueden reducir los costos de producción, ofrecer cosechas más fiables y disminuir el riesgo de pérdida de las cosechas, especialmente en el caso de los pequeños agricultores. Su adopción generalizada se ha visto limitada en algunos lugares por la inversión inicial necesaria, la renuencia a modificar unos sistemas de producción ya establecidos y unas políticas erróneas que incentivan prácticas de producción insostenibles.

23. Entre las medidas para velar por que la ordenación de la tierra sea compatible con los objetivos del desarrollo sostenible se encuentra la integración de los enfoques por ecosistemas en la planificación del desarrollo y la ordenación de la tierra. En la adopción de enfoques apropiados se ha hecho uso de los vínculos entre la diversidad biológica agrícola, el funcionamiento de los ecosistemas y su capacidad de reacción, así como de los servicios que prestan. Pueden citarse como ejemplo las técnicas de lucha integrada contra las plagas, la agrosilvicultura y las prácticas ya mencionadas de la agricultura de conservación. Se necesita fomentar una mayor concienciación acerca de la importancia de los vínculos entre los recursos naturales y la producción agrícola a la vez que la ayuda a los pequeños agricultores. Como se señala en el informe del Secretario General sobre el desarrollo rural (E/CN.17/2009/4), la mejora del acceso a la enseñanza en las zonas rurales, especialmente de las niñas, es un elemento esencial para la ordenación sostenible de los recursos de tierras para las generaciones futuras.

24. Un mejor acceso a los sistemas y la tecnología de la información podría contribuir a mejorar la planificación y la ordenación de la tierra en muchos países. La actualización de los datos con los que evaluar el alcance de la degradación de la tierra y la calidad de los suelos tendría efectos positivos en la planificación y la ordenación del uso de la tierra y serviría de apoyo a los esfuerzos por rehabilitar las tierras degradadas. El mejoramiento de la capacidad técnica en lo relativo a las tecnologías y técnicas de ordenación de la tierra ayudaría en su utilización sostenible. De ahí que merezca mayor atención el mejoramiento de la difusión de las tecnologías existentes y nuevas y las prácticas agrícolas sostenibles adaptadas a los agricultores de los países en desarrollo.

¹¹ FAO, "Investing in sustainable agricultural intensification: the role of conservation agriculture, a framework for action" (2008), puede obtenerse en http://www.fao.org/ag/ca/doc/proposed_framework.pdf.

Recuadro 2

Red mundial de instrumentos relacionados con la tierra

Un conjunto de interesados, entre los que hay varias entidades de las Naciones Unidas, han establecido, con la colaboración de ONU-Hábitat, la Red mundial de instrumentos relacionados con la tierra. La Red tiene por objeto: a) promover a nivel mundial los instrumentos, la sensibilización y los conocimientos necesarios para abordar la ordenación de la tierra favoreciendo a los pobres y teniendo en cuenta la perspectiva de género; y b) fortalecer la capacidad de algunos países seleccionados para aplicar instrumentos que favorezcan a los pobres y contengan una perspectiva de género a fin de mejorar la seguridad de la tenencia de la tierra en el caso de los pobres.

La Red ha determinado cinco grandes esferas en que se necesitan instrumentos: a) los derechos, los registros y la inscripción de la propiedad de la tierra; b) la planificación del uso de la tierra; c) la información, administración y ordenación de la tierra; d) la legislación sobre la tierra y la observancia de su cumplimiento; y e) la comprensión del valor de la tierra. La Red pretende elaborar instrumentos relacionados con la tierra que favorezcan a los pobres y en los que se tenga en cuenta la perspectiva de género; desbloquear las iniciativas existentes y aumentar el valor añadido; realizar actividades de investigación, documentación y difusión; fortalecer la globalidad a nivel mundial de acuerdo con la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo formulada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos; mejorar la seguridad de la tenencia de la tierra en el caso de los pobres mediante la campaña mundial sobre la tenencia segura; y contribuir al logro de las metas y objetivos internacionalmente acordados. Puede accederse a los numerosos instrumentos que se han elaborado en el sitio web de la Red. En 2008, por ejemplo, la Red presentó un proceso para establecer, mediante una discusión por vía electrónica, unos criterios de evaluación de los instrumentos relacionados con la tierra en los que se tenga en cuenta la perspectiva de género.

Fuente: Red mundial de instrumentos relacionados con la tierra (<http://www.gltm.net/>).

B. Políticas de planificación y administración de la tierra

25. En la planificación del uso de la tierra es necesario tener en cuenta la complejidad que supone conseguir una planificación y una ordenación de la tierra verdaderamente sostenibles y ya no puede recurrirse a un enfoque fragmentado. La competencia por la tierra y el agua, la deforestación y la pérdida de diversidad biológica, que se reflejan en parte en el reciente aumento de los precios de los alimentos, pueden mitigarse mediante enfoques sostenibles de la planificación de la tierra. Cada vez está más generalizada la opinión de que se necesita un enfoque generalista e interdisciplinario de la planificación y la ordenación de la tierra.

26. Existe una necesidad urgente de que en los planes de acción y políticas nacionales se preste más atención a la administración y las políticas relacionadas con el uso de la tierra orientadas a prevenir la degradación y la pérdida de tierras productivas para la agricultura debidas a procesos como la erosión, la salinización, la contaminación y la urbanización. También es necesario que esos planes y

políticas estén orientados a mitigar los efectos de desastres naturales como los corrimientos de tierras, las inundaciones y el agotamiento de los recursos hídricos. En ese contexto, las políticas de planificación de la tierra desempeñan un papel esencial en la adaptación al cambio climático. La construcción de asentamientos en zonas propensas a sufrir los efectos del cambio climático puede evitarse, por ejemplo, mediante ordenanzas de zonificación. La planificación y el uso de la tierra son importantes también para prevenir la contaminación del agua dulce y de los océanos. Es necesario que las políticas se dirijan a unas circunstancias específicas y se adapten al contexto ecológico, socioeconómico y cultural imperante, al tiempo que se aprovechan los valores culturales y los sistemas de conocimientos locales.

27. Cuando se introduzcan cambios en la administración de la tierra es necesario tener en cuenta a los pobres para que puedan convertirse en parte esencial del proceso de adopción de decisiones. Se han utilizado con éxito varios instrumentos orientados a favorecer a los pobres. Entre ellos cabe citar:

- La ordenación integrada de la tierra y los recursos hídricos
- La inversión de la tendencia a la deforestación y la rehabilitación de las tierras degradadas mediante los programas de pago por los servicios ambientales o de los ecosistemas
- El fortalecimiento de la capacidad en materia de planificación y ordenación de la tierra en los planos regional, nacional y local.

28. Hay nuevos métodos y tecnologías que han demostrado su utilidad para controlar y reducir los costos de transacción, entre los que pueden citarse:

- La mejora de la resolución espacial y temporal de los sistemas geográficos de apoyo a la planificación y ordenación de la tierra
- Mejores métodos para valorar las compensaciones entre los usos de la tierra
- Mejores mecanismos para repartir los beneficios entre los usuarios de la tierra
- La potenciación de las comunidades mediante conocimientos y acceso a tecnologías como los sistemas de alerta temprana, los sistemas de apoyo a la adopción de decisiones, los incentivos para el reasentamiento y el desarrollo de infraestructuras.

29. Las medidas normativas específicamente encaminadas a mejorar la capacidad jurídica e institucional en materia de planificación y administración de la tierra deben contener mecanismos intersectoriales eficaces y contemplar el fomento de la capacidad para la planificación del uso de la tierra a todos los niveles. En particular, es necesario abordar activamente el problema de la corrupción en los procesos relacionados con la administración de la tierra. En la planificación y la administración de la tierra es necesario tener en cuenta las ventajas e inconvenientes de las prácticas vigentes en relación con la zonificación y la concesión de títulos sobre la tierra. Los métodos de evaluación ambiental en los planos de las políticas, los programas y los proyectos son técnicas útiles que pueden servir de ayuda a los encargados de la adopción de decisiones y pueden lograr la participación de todos los interesados si se utilizan en un contexto científicamente riguroso con el apoyo y el compromiso de las autoridades competentes. Mediante los procesos de planificación de la tierra debe tenderse a lograr la seguridad de la tenencia de la tierra y evitar conflictos en el acceso y el uso de la tierra. La cuestión de la

seguridad de la tenencia a la luz del aumento de la demanda de ese recurso se examinará más detalladamente en la siguiente sección del presente informe.

30. En los últimos años, el comercio de las emisiones de carbono, la demanda de tierras para la producción de biocombustible o para otros monocultivos y el crecimiento de la inversión extranjera directa a gran escala en la agricultura han supuesto un aumento de la escasez y el valor económico de la tierra, así como de la competencia por el acceso. Esos cambios pueden tener efectos negativos, como la pérdida de los derechos de los usuarios tradicionales sobre la tierra sin compensación o con una compensación injusta, pero pueden también ofrecer nuevas oportunidades que aporten riqueza y recursos que pueden destinarse a la inversión pública. La planificación del uso de la tierra se está convirtiendo en algo necesario para equilibrar y seleccionar las mejores opciones. Es necesario evaluar esas opciones en cuanto a su aplicación a distintas escalas geográficas y temporales teniendo en cuenta a los interesados y las externalidades y las compensaciones de carácter económico, social y ambiental.

31. La adopción de un enfoque participativo de la planificación del uso de la tierra en el que intervengan todos los interesados ayuda a garantizar que en el proceso de planificación y posterior adopción de decisiones no se pasen por alto las opiniones y necesidades de grupos de usuarios de la tierra que son importantes, aunque a menudo poco poderosos, como las mujeres, los campesinos sin tierra y los pueblos indígenas. Es necesario hacer especial hincapié en la necesidad de potenciar el papel de las mujeres de las zonas rurales como agentes para fomentar el desarrollo rural sostenible. La recogida y preparación de datos estadísticos sobre el capital humano, social y natural desglosados por sexo facilitará la investigación en el futuro y dará más valor a las pruebas puramente anecdóticas que se han recogido hasta ahora.

32. También se necesitan mecanismos para presentar a las estructuras encargadas de la adopción de decisiones las pruebas obtenidas de los indicadores, tendencias e impactos de la degradación de la tierra y las correspondientes medidas correctoras a fin de guiar el establecimiento de prioridades y el destino de las inversiones. Es necesario fomentar mediante esas medidas la capacidad de las instituciones y los usuarios de la tierra en lo que se refiere a la ordenación sostenible de la tierra.

33. Los sistemas basados en la tecnología de la información se aplican de forma cada vez más generalizada y han sustituido en los países industrializados a los sistemas de registro de títulos de propiedad sobre la tierra basados en archivos en papel. Los dilatados procesos para la concesión de títulos de propiedad sobre la tierra que se utilizan en muchos países pueden acortarse y hacerse más fáciles y breves a fin de reducir los altos costos de transacción.

C. Acceso y distribución de la tierra y seguridad de la tenencia

34. La seguridad de la tenencia y el acceso equitativo a la tierra y otros recursos naturales son aspectos esenciales de la ecuación para el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza. Una de las principales funciones de las políticas, normas y procesos de planificación relacionados con la tenencia de la tierra será aprovechar al máximo las posibilidades de crear un entorno propicio al crecimiento económico que beneficie especialmente a los pobres. Las instituciones y políticas guiadas por los principios de la buena gobernanza deberían contribuir también a resolver los conflictos por unos recursos escasos y reducir la vulnerabilidad ante los desastres

naturales, el cambio climático y la inseguridad alimentaria. Hay ejemplos de éxitos en los que se han utilizado procedimientos descentralizados y de múltiples interesados para la potenciación a nivel local y la resolución de conflictos entre grupos de usuarios.

35. Las disposiciones sobre la tenencia deben basarse en los principios de la buena gobernanza (transparencia, equidad, rendición de cuentas, respeto de la ley, participación, orientación al consenso, eficacia y eficiencia) y los derechos de propiedad existentes, tanto oficiales como oficiosos. Resulta necesario: a) fomentar la seguridad del acceso a los derechos de propiedad de la tierra de personas o comunidades, teniendo en cuenta los derechos y necesidades de los grupos marginados, como los pueblos indígenas y las mujeres, así como los derechos culturales y consuetudinarios; b) establecer una administración transparente de la tierra que promueva su uso eficiente y la ordenación sostenible de los recursos naturales; y c) luchar contra la injusticia y la corrupción.

36. Es necesario adoptar planteamientos para la ordenación de la tierra que favorezcan a los más pobres. El reconocimiento de los derechos tradicionales es a menudo una medida que les favorece. En Mozambique, la República Unida de Tanzania y Uganda los derechos tradicionales pueden registrarse directamente sin necesidad de pasar por los nuevos procedimientos de registro de la tenencia. Para fortalecer aún más la actuación en favor de los pobres se estableció la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra como una alianza mundial de organizaciones intergubernamentales y de la sociedad civil que trabajan juntas para promover el acceso seguro y equitativo y el control de la tierra por parte de las personas pobres mediante actividades de promoción, diálogo y fomento de la capacidad. El objetivo de esa Coalición es potenciar la capacidad de los pobres de las zonas rurales mejorando su acceso al capital productivo y aumentando su participación directa en todos los niveles de los procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones que afectan a sus medios de vida. Mediante su Iniciativa para la información sobre la tierra la Coalición pretende apoyar la colaboración entre los gobiernos, las organizaciones internacionales y la sociedad civil para mejorar la forma de abordar los problemas relacionados con los derechos de propiedad de la tierra y la evaluación de las políticas correspondientes.

37. Se han empleado políticas que dependían principalmente de las fuerzas del mercado para redistribuir la tierra, pero han tenido un éxito limitado en el logro de su objetivo de incrementar la productividad y asegurar al mismo tiempo la redistribución de la tierra. A la luz de esas experiencias, se está planteando un nuevo enfoque de la distribución de la tierra en el que se promueven su utilización por pequeños agricultores y el uso de todo su potencial productivo, junto con los principios de una buena custodia. La conservación de la tierra y la diversidad biológica pueden tener efectos muy positivos en los ecosistemas y en el desarrollo económico si las posibilidades de obtener medios de vida sostenibles constituyen un elemento importante de los esfuerzos de conservación. En lo que se refiere a la aplicación de las políticas de redistribución de la tierra, la participación de todos los afectados es esencial para su éxito.

38. Los catastros y las instituciones encargadas del registro de la propiedad son los pilares de un mercado de vivienda saludable, ya que facilitan al Gobierno y a los agentes privados información esencial para realizar transacciones económicas. Un registro eficaz es también una condición previa para garantizar la seguridad de la

tenencia y fomentar el desarrollo del crédito hipotecario. Unos procedimientos de registro fiables y transparentes son factores importantes para potenciar la inversión del sector privado. Al mismo tiempo, el registro de la propiedad de la tierra es la base para la imposición de gravámenes sobre su valor. Esos impuestos deben diseñarse teniendo presente un planteamiento favorable a los más pobres y deben incentivar la ordenación sostenible de la tierra. Con los ingresos fiscales procedentes de ese impuesto pueden construirse infraestructuras, con lo que los usuarios de la tierra resultan beneficiados.

39. Es posible que las formas tradicionales de uso de la tierra, como el pastoralismo extensivo y los sistemas de uso de la tierra de base comunitaria, no se presten al concepto de los derechos de propiedad privada de las personas. A menudo esos sistemas de uso de la tierra se han adaptado a su ecosistema a lo largo de los siglos y se ven ahora amenazados por una población que crece y unas políticas que no tienen en cuenta el contexto social, económico, ambiental institucional y cultural. Es necesario establecer un marco para los sistemas tradicionales de uso de la tierra que desaliente la utilización excesiva de ese recurso ofreciendo incentivos para la utilización sostenible de los recursos de tierras disponibles. Un ejemplo de medidas que ofrecen esos incentivos para conservar los servicios ambientales es el programa de Pago por los Servicios Ambientales (PSA) de Costa Rica, en cuyo marco se han establecido mecanismos para cobrar los servicios ambientales, especialmente el agua, a quienes los disfrutan.

40. La tierra también desempeña un importante papel en el establecimiento de la identidad cultural de las personas. Se necesitan enfoques alternativos a los programas convencionales de concesión de títulos de propiedad para velar por que los agricultores pobres tengan acceso a la tierra. Aunque los derechos consuetudinarios sobre la tierra difieren de los derechos consagrados en la legislación en lo referente a sus orígenes y formas de documentación, ambos tipos de derechos pueden ser igualmente seguros. Es necesario seguir evaluando las posibilidades para recoger en la legislación los derechos consuetudinarios sobre la propiedad de las tierras. Las actuaciones tendientes a reconocer y codificar los sistemas tradicionales de tenencia ofrecen una oportunidad para rectificar aspectos negativos como la exclusión intergeneracional y por motivos de género. Es preciso diseñar políticas equitativas y consensuadas, así como nuevos marcos jurídicos coherentes que incorporen una variedad de formas de tenencia que garantice los derechos de propiedad tanto para los ricos como para los pobres y reconozca los derechos secundarios y colectivos.

41. Para que las personas desplazadas tengan acceso a la tierra y no interfieran con otros usuarios es necesario que existan instituciones eficaces y eficientes. Especialmente en situaciones posteriores a los conflictos hay que conciliar intereses diversos por la tierra y garantizar su distribución equitativa para evitar que los conflictos se reaviven. La distribución de la tierra es también un importante factor en la prevención y resolución de conflictos.

42. Es fundamental ampliar la cobertura de los sistemas catastrales y de los procedimientos de inscripción y documentación de la tierra, especialmente en algunas partes de África, Asia y América Latina. Hay una tendencia mundial a integrar los sistemas catastrales, de registro y de cartografía en una dependencia centralizada. La simplicidad y la transparencia, unidas a unos procedimientos de registro baratos, resultan eficaces para reducir los costos que han de sufragar los

clientes. En los países más económicamente avanzados, los sistemas de registro se han ido modernizando continuamente, mediante la introducción de tecnologías digitales, hasta alcanzar un alto grado de complejidad como resultado de los avances hacia el gobierno electrónico. Las tecnologías electrónicas podrían facilitar los intercambios comerciales de bienes raíces y mejorar la estabilidad de los sistemas de registro de la propiedad de la tierra a largo plazo. No obstante, dificultades como los costos iniciales de inversión y la capacidad necesaria para el mantenimiento de esos sistemas son obstáculos que dificultan su aplicación más generalizada, especialmente en los países en desarrollo.

43. Los métodos de valoración de la tierra también se han hecho más sofisticados mediante la introducción de los sistemas de información geográfica, que permiten a los gobiernos utilizar métodos para la valoración de propiedades en masa y, de ese modo, mejorar la estructura de los impuestos en el sector de los bienes raíces. En muchos países, no obstante, el Gobierno posee grandes superficies de tierra a las que no ha asignado su utilización más productiva y eficiente.

44. Puede reducirse la duplicación de funciones en los organismos estatales, pueden fortalecerse las asociaciones entre los sectores público y privado y, en algunos países, el sector privado podría involucrarse más en los procesos administrativos. Esas medidas podrían ayudar a reducir la demanda de recursos públicos y fondos del presupuesto del Estado. Al mismo tiempo, el sector privado se beneficiaría de un sistema administrativo más eficaz y transparente.

45. En muchos países con economías en transición los gobiernos han promovido la privatización de bienes raíces con algún grado de éxito pero, a menudo, la rehabilitación de la infraestructura de vivienda ha quedado retrasada. La calidad tan desigual de las viviendas en las zonas de propiedad colectiva se debe a: a) el legado de unas viviendas no rentables en manos de los gobiernos locales; b) la privatización repentina de las viviendas, que raramente habían sido rentables en el pasado; y c) una administración y una legislación inadecuadas. En Europa occidental, por ejemplo, ese problema se ha resuelto mediante la promulgación de leyes en las que se establecen las obligaciones específicas de los distintos agentes que operan en el mercado de los bienes raíces.

46. La construcción de asentamientos informales plantea un problema que seguirá afectando a todos los países debido a la cada vez mayor integración económica. Es esencial evitar el establecimiento de asentamientos informales en el futuro, algo que puede conseguirse, entre otras cosas, mediante la planificación espacial y la ordenación sostenible de las zonas urbanas. La solución de las desigualdades sociales relacionadas con la distribución desigual de la riqueza en las distintas zonas es también un requisito previo para la elaboración de cualquier enfoque sostenible de ese problema. A corto plazo, la solución en el caso de los asentamientos informales existentes pasará frecuentemente por la adopción de medidas jurídicas encaminadas a regularizar su situación y dotarlos de servicios, pero también es necesario considerar y evaluar posibles planes de reasentamiento.

III. Fortalecimiento del marco de aplicación

47. A menudo, las prácticas de buena administración de la tierra requieren la adopción de enfoques integrados para abordar los retos que plantean los aspectos jurídicos, financieros, técnicos e institucionales de la ordenación de la tierra. También será necesario evaluar el impacto del uso de la tierra en esferas más amplias, como las viviendas sociales, la eficiencia energética o la planificación espacial. A menos que se adopten directrices de tipo generalista, se corre el riesgo de que la solución de un problema no haga sino agravar los demás. Una evaluación dinámica del impacto económico, social y ambiental que pueden tener los diferentes usos de la tierra y las medidas de desarrollo contribuirá a mejorar los avances conseguidos en las políticas de planificación espacial.

48. A la luz de la crisis alimentaria que se ha dejado sentir recientemente, es esencial que tanto la población como los encargados de la formulación de políticas estén informados acerca del contexto ambiental en el que puede tener lugar la producción sostenible de alimentos. Es preciso analizar los principales retos para la producción de alimentos ahora y en el futuro en el contexto del desarrollo sostenible, algo que ha demostrado su utilidad a la hora de encontrar opciones sostenibles para mantener la capacidad productiva de los recursos de tierras garantizando al mismo tiempo la seguridad alimentaria. Un enfoque de ese tipo debe ser capaz de responder ante los cambios en las pautas climáticas y socioeconómicas, incluidos los aspectos humanitarios y relacionados con la vulnerabilidad de los pobres.

Recuadro 3

La iniciativa sobre política agraria

El proceso de la iniciativa sobre política agraria lo puso en marcha en 2006 una alianza de tres organizaciones panafricanas: la Unión Africana, el Banco Africano de Desarrollo y la Comisión Económica para África de las Naciones Unidas. El motivo que impulsa la iniciativa es que el 60% de la población de África obtiene su sustento y sus ingresos principalmente de la agricultura y actividades conexas. Así pues, se ha reconocido que las cuestiones relacionadas con la tierra constituyen un elemento básico en la formulación de políticas de desarrollo en África. El crecimiento demográfico, la migración y la urbanización plantean nuevos problemas en relación con la disponibilidad de tierra. La iniciativa promueve la elaboración de un marco y unas directrices en materia de política agraria asentados en unos principios rectores que sirvan de apoyo a los países africanos a la hora de emprender y aprovechar las reformas en materia de política agraria tendientes a conseguir la reducción de la pobreza y la paz y la seguridad y alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible.

49. Como se examina en el informe del Secretario General sobre la desertificación (E/CN.17/2009/7), el marco y plan estratégico decenal para mejorar la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación (2008-2018), aprobados por la Conferencia de las Partes en su octavo período de sesiones (véase ICCD/COP(8)/16/Add.1, decisión 3, anexo) entraña una renovación de los compromisos contraídos en el marco de la Convención. El establecimiento de

prioridades entre las inversiones destinadas a la tierra y su ordenación sostenible para poner freno e invertir la degradación de la tierra y la desertificación contribuye al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Dada la importancia de las cuestiones relacionadas con la tierra, las entidades de las Naciones Unidas deberían entablar relaciones de colaboración con organizaciones de dentro y fuera del sistema en apoyo de una respuesta eficaz ante la degradación de la tierra y sus impactos, que afectan a todos los sectores.

50. Los planes de acción nacionales orientados a la lucha contra la degradación de la tierra, la conservación de la diversidad biológica y el clima son a menudo incompatibles con otros programas como las estrategias nacionales de desarrollo sostenible y los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza. Así pues, las posibilidades de ponerlos realmente en práctica son limitadas. La relación inmediata entre la degradación de la tierra, la conservación de la diversidad biológica, el cambio climático y la ordenación sostenible de la tierra se ha reconocido como uno de los principales programas operacionales del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, que promueve un enfoque programático mediante, por ejemplo, la iniciativa del Programa de inversión estratégica para la ordenación sostenible de tierras en el África subsahariana de la alianza TerrAfrica y el Programa regional de inversión en el Oriente medio y el África septentrional. El objetivo es superar los obstáculos y dificultades y fomentar la adopción generalizada de la ordenación sostenible de la tierra.

51. Para abordar las cuestiones relacionadas con la tierra se necesita también una buena comprensión del medio jurídico y las instituciones normativas, que desempeñan un importante papel en el desarrollo económico. En noviembre de 2008, los miembros del Grupo de los Veinte acordaron reforzar los regímenes normativos para velar por que “todos los agentes, productos y mercados financieros estén regulados o sujetos a supervisión según convenga en sus circunstancias”¹². Según sea el nivel de desarrollo económico se necesitan distintas medidas para poner en marcha y estimular el mercado de la vivienda. Un sistema jurídico sólido que garantice los derechos de propiedad y la libertad de contratación, así como la existencia de mecanismos de lucha contra el fraude y contra la corrupción, constituyen pilares importantes de cualquier mercado de la vivienda. En los países menos adelantados, la prestación de servicios básicos, como el abastecimiento de agua potable y electricidad y el saneamiento ambiental, reviste fundamental importancia. Las regiones más desarrolladas están poniendo en marcha un moderno sistema de vigilancia de la solidez del sistema bancario, salvaguardias para los acreedores y procedimientos eficaces de ejecución anticipada de préstamos impagados.

52. Una capacidad institucional insuficiente no sólo afecta a la transparencia del sector de la vivienda, sino que puede actuar como freno del desarrollo del sector privado y evitar la diversificación económica. La existencia de un sistema judicial independiente y unos funcionarios íntegros son aspectos esenciales para garantizar la transparencia. Esa transparencia es también un requisito previo para la elaboración de políticas justas y sigue siendo imprescindible para atraer la inversión extranjera directa a largo plazo. También es necesario promover reformas institucionales tendientes a mejorar los aspectos técnicos y financieros de la construcción de viviendas sociales, utilizar unos métodos de valoración de la tierra

¹² Declaración de la Cumbre sobre los Mercados Financieros y la Economía Mundial, párr. 9, puede obtenerse en <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2008/11/20081115-1.html>.

claros y eficaces y poner en marcha proyectos de microfinanciación para ayudar a los pobres. Los acontecimientos que actualmente afectan al mercado de la vivienda muestran que hay una clara conexión entre la regulación difuminada de los mercados financieros y la aparición de burbujas en el precio de las viviendas.

53. Los recursos de tierras sólo pueden planificarse y gestionarse eficazmente si los países tienen conocimientos acerca del cambio del uso de la tierra y el estado y las tendencias de los ecosistemas y los recursos de tierras. Hay diversos instrumentos y directrices que pueden ayudar a los países a evaluar los recursos de tierras y planificar su utilización racional (por ejemplo, las directrices de la FAO para el establecimiento de zonas agroecológicas, la evaluación de la tierra y la planificación de su uso). La FAO está actualmente desarrollando y validando métodos e instrumentos para la evaluación de la degradación de la tierra en los planos local, nacional y mundial con seis países piloto y asociados institucionales en el marco del proyecto de la Evaluación de la degradación del suelo en zonas áridas. En el marco de ese proyecto se fomentará la capacidad nacional en la esfera de la capacitación para promover su utilización más amplia por los países y sus asociados en el desarrollo¹³. Los convenios, organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas colaboran también con proyectos y órganos de investigación que desarrollan instrumentos y métodos para la supervisión y evaluación de los recursos de tierras mediante la teleobservación. Pueden citarse como ejemplo el proyecto de observación del estado condición del suelo del Centro Mundial de Agrosilvicultura¹⁴; los indicadores de la degradación de la tierra obtenidos mediante los proyectos Desertlinks¹⁵ y DESIRE¹⁶; así como la supervisión del impacto de las prácticas de ordenación sostenible de la tierra que lleva a cabo la Reseña mundial de enfoques y tecnologías de la conservación (WOCAT)¹⁷. Esos proyectos, que facilitan datos y conocimientos sobre los ecosistemas, la utilización de la tierra y los recursos de tierras, son esenciales para la elaboración de hipótesis y estudios de perspectivas a escala nacional y regional. Los modelos así elaborados pueden orientar la adopción de decisiones en materia de mitigación y adaptación al cambio climático, utilización de la tierra para la producción de biocombustible y planificación y regulación de la expansión urbana y el desarrollo de las zonas húmedas, así como proporcionar información necesaria para la ordenación sostenible de las cuencas hidrográficas y las llanuras aluviales.

54. A nivel nacional, el cambio gradual en los organismos encargados de las tierras debe integrarse y llevarse a cabo en el marco de los procesos más amplios de la reforma del sector público. A ese respecto, es necesario fortalecer las instituciones encargadas de la administración de la tierra para que puedan prestar sus servicios y tener la flexibilidad de recuperar sus propios gastos administrativos y técnicos de los usuarios que estén en condiciones de pagar. La gobernanza de la tierra debe descentralizarse y ha de proporcionarse un nivel adecuado de creación de capacidad y asistencia técnica a los países y autoridades locales de la región. Debe haber una definición clara de las funciones y responsabilidades de las distintas partes interesadas.

¹³ <http://www.fao.org/nr/lada/>.

¹⁴ <http://www.worldagroforestrycentre.org/sensingsoil/index.html>.

¹⁵ Combating desertification in mediterranean Europe: linking science with stakeholders, <http://www.kcl.ac.uk/projects/desertlinks/>.

¹⁶ Desertificación, mitigación y rehabilitación de la tierra, <http://www.desire-project.eu/>.

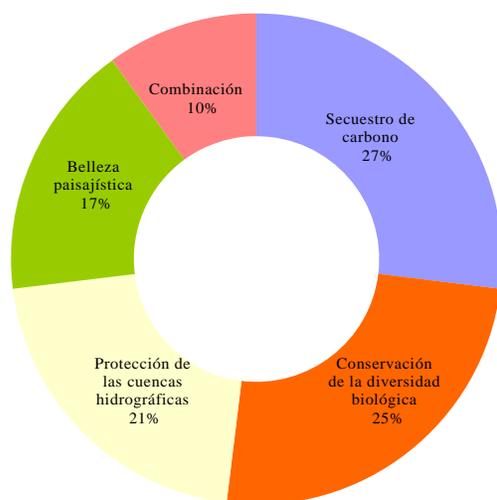
¹⁷ <http://www.wocat.org/>.

55. Se necesita financiación para hacer frente a los gastos iniciales de puesta en marcha, que a menudo no están al alcance de los pequeños agricultores, para adquirir tecnologías que faciliten la ordenación sostenible de la tierra y utilizar las prácticas correspondientes. Es preciso que la asistencia técnica vaya de la mano de la financiación para velar por que se cree la capacidad necesaria para hacer el uso más eficaz de los fondos y evitar los inconvenientes del pasado. Es necesario que la asistencia que se facilite sirva para promover el acceso a la tierra y mejorar las posibilidades de disfrutar de medios de vida sostenibles en el caso de los grupos marginados. Se debe fortalecer el papel de la mujer en el proceso de adopción de decisiones relacionadas con la planificación, la ordenación y el acceso a la tierra. Cada vez está más generalizada la idea de que una parte importante de la asistencia oficial para el desarrollo debería dirigirse al sector agrícola y, en particular, a los pequeños agricultores¹⁸.

56. Como se ha mencionado anteriormente, se han aplicado incentivos financieros con el propósito de conservar los recursos de tierras y dar valor a los servicios que prestan. El uso de instrumentos innovadores para hacer frente a la degradación de la tierra y sus causas profundas ha ido en aumento como se detalla en el gráfico III, relativo al pago por los servicios ambientales y prestados por los ecosistemas. Es necesario reforzar esa tendencia positiva para tratar de que se reconozca el valor que la ordenación sostenible de la tierra tiene para las cuencas hidrográficas, la conservación de la diversidad biológica y el secuestro de carbono.

Gráfico III

Pagos por los servicios prestados por los ecosistemas forestales en todo el mundo desglosados por servicio



Fuente: Landell-Mills y Porras (2002) en *Trends in Sustainable Development 2008-2009*, pág. 24.

Nota: El desglose se hace sobre un total de 287 casos.

¹⁸ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2008: agricultura para el desarrollo*, (Washington, D.C., Banco Mundial, 2007), puede obtenerse en <http://econ.worldbank.org/wdr/>.

57. Sigue siendo prioritaria la intensificación de las actividades de fomento de la capacidad en las siguientes esferas relacionadas con la ordenación de la tierra: a) administración y tenencia de la tierra; b) planificación del uso de la tierra; y c) ordenación sostenible de la tierra, con especial interés en los enfoques integrados por ecosistemas. El fomento de la capacidad de las instituciones locales y nacionales ha demostrado su influencia en la generación de efectos sinérgicos y la intensificación de esos efectos.

58. La educación es importante para recopilar, adaptar y difundir el conocimiento. Los conocimientos indígenas pueden contribuir de forma importante a la solución de los problemas actuales. Al mismo tiempo, los resultados de las últimas investigaciones pueden ayudar a adaptar el sistema de conocimientos indígenas a los problemas de hoy. La utilización de las mejores prácticas con la participación de la sociedad es la clave para la promoción eficaz de la ordenación sostenible de la tierra y los recursos hídricos, la lucha contra la desertificación y la mitigación de los efectos de la sequía.

59. La seguridad del abastecimiento de agua, como cuestión intersectorial, toca necesidades básicas como la seguridad alimentaria, la erradicación de la pobreza y la adaptación al cambio climático. Así pues, las políticas sobre el agua están estrechamente vinculadas con las políticas y estrategias orientadas a la ordenación de la tierra y la agricultura sostenibles. La función limitadora, y al mismo tiempo favorecedora, que el agua desempeña en la vida del hombre y en la forma en que éste obtiene su sustento debe volver a examinarse teniendo en cuenta los aspectos relacionados con la “seguridad del agua”. Ese examen debe basarse en las políticas sobre los recursos hídricos y los conceptos de seguridad humana. Las políticas que se ocupan de la ordenación de los recursos hídricos deben tender a eliminar y reducir los riesgos y obstáculos relacionados con el agua, como la falta de un acceso suficiente para sostener la vida humana, la mala calidad del agua a la que se tiene acceso, la limitación de los recursos hídricos para una actividad productiva básica y las tensiones que suponen las sequías e inundaciones. Mediante las políticas sobre el agua debería también tratarse de aprovechar al máximo el potencial que tiene el agua como acicate para hacer progresar a las personas —y para ampliar su capacidad mediante la producción de alimentos y la generación de energía.

60. Se reconoce generalmente que la necesidad de garantizar la seguridad alimentaria para millones de personas, teniendo como telón de fondo un aumento del precio de combustible y de los alimentos, es un problema complejo de desarrollo agrícola que incluye la ordenación de los recursos además de unas medidas de protección social bien dirigidas y unas políticas comerciales cuidadosamente elaboradas. Se necesitan políticas adecuadas que garanticen una utilización eficaz desde el punto de vista ecológico de los recursos naturales para conseguir un desarrollo socioeconómico integrador y sostenible. La disponibilidad de un abastecimiento de agua fiable es esencial para la producción de alimentos, el aumento del rendimiento, la reducción de los riesgos agrícolas y la estabilización de los ingresos de la agricultura. La disponibilidad de agua y la fiabilidad del abastecimiento afectan a la seguridad alimentaria, pero la “ecuación” que relaciona los alimentos con la seguridad del agua no es ni lineal ni transparente. Hay factores externos, como las relaciones entre los usuarios del agua y sus derechos, que influyen de forma importante en la determinación de los vínculos entre el agua y los alimentos. Durante el último decenio se ha dado de lado al sector agrícola en muchos países en los que han imperado unas políticas fiscales y de subsidios

cuestionables y la ordenación sostenible de los recursos hídricos ha quedado marginada en los programas nacionales. Hoy es más urgente que nunca volver a instaurar marcos jurídicos e institucionales apropiados que promuevan la ordenación racional de los recursos hídricos, ayuden a incrementar la productividad de la tierra y, con ello, fomenten la seguridad alimentaria.

61. Muchas regiones han comenzado a establecer sus propios centros de excelencia en materia de política, tenencia y gestión de la tierra a fin de disponer de los conocimientos y experiencia necesarios para la ejecución de nuevas políticas de ordenación de la tierra y de desarrollo de las instituciones competentes en apoyo del desarrollo económico y la renovación de los sistemas de gobernanza en el siglo XXI. Se está debatiendo, por ejemplo, la idea de un marco panafricano para la aplicación de las políticas de ordenación de las tierras y la reforma agraria.

IV. El camino a seguir

62. La competencia por la tierra es grande y va en aumento debido al crecimiento económico y demográfico, la extensión de los asentamientos y la infraestructura, el desarrollo del turismo, la producción de bioenergía y los esfuerzos por fomentar el desarrollo agrícola. Esa competencia exige la adopción de medidas que aborden los aspectos relacionados con la equidad y la eficacia de la asignación, gestión y planificación de la tierra. Para compensar la reducción de la superficie de tierra disponible es necesario hacer un esfuerzo por mejorar su productividad, especialmente en los pequeños Estados insulares en desarrollo.

63. Garantizar la seguridad de la tenencia y el acceso equitativo a la tierra y los recursos naturales es esencial para alcanzar el desarrollo sostenible y mitigar la pobreza. A ese respecto, las políticas que fomentan la concesión de derechos de propiedad de la tierra o los alquileres a largo plazo ofrecen posibilidades para promover prácticas sostenibles de uso de la tierra. Los nuevos desarrollos de infraestructuras que entrañan el reasentamiento de los propietarios tradicionales de la tierra deben estar guiados por un estudio de viabilidad sólido en el que se tengan en cuenta las consideraciones sociales y políticas, además de los criterios que inspiran el desarrollo sostenible.

64. La puesta en marcha de políticas de reforma agraria eficaces puede allanar el camino para la reducción de las desigualdades sociales en lo que se refiere al acceso a la tierra al tiempo que contribuye de forma importante a reducir la pobreza en las zonas rurales, estimular el crecimiento económico de las economías de esas zonas y a reducir la migración desde las zonas rurales a las urbanas. No obstante, es importante que esas reformas normativas, además de alcanzar sus objetivos previstos, contribuyan a proteger los recursos de tierras de la degradación. Si se consigue recabar la participación eficaz de los interesados en todas las etapas de la elaboración, administración y aplicación de la política agraria se garantizará que los interesados la consideren suya y que se aplique en su verdadero espíritu.

65. Los modelos de distribución u ordenación de la tierra difieren en cuanto a su eficacia económica y social. Esas diferencias dimanar principalmente, entre otras cosas, de los antecedentes socioeconómicos de la sociedad, las tradiciones culturales y la perspectiva histórica de la ordenación y el uso de la tierra. Todo ello pone de relieve la necesidad de adoptar enfoques nuevos e innovadores para resolver los problemas relacionados con la tierra tanto en los países que se encuentran en paz

como en los que se encuentran en situaciones de conflicto o salen de un conflicto. Una buena coordinación y una interacción continua entre los agentes locales y nacionales y entre los distintos sectores es esencial para conseguir la seguridad de la tenencia y promover la planificación y la ordenación sostenibles de la tierra.

66. Se necesita mejorar la capacidad en lo que se refiere a la administración de la tierra con carácter no oficial y las disposiciones consuetudinarias sobre la propiedad para evitar, o al menos mitigar, las consecuencias adversas de unos sistemas deficientemente gestionados. Esas mejoras podrían adoptar la forma de una protección adecuada de los derechos de propiedad de la tierra, el ofrecimiento de incentivos para la inversión en la ordenación de la tierra, el fortalecimiento de la capacidad técnica e institucional de los organismos públicos encargados de la administración de la tierra y el mejoramiento de la calidad de los datos y los sistemas de gestión de la información. Al poner en marcha reformas normativas, debe darse prioridad a las que promuevan la adopción de enfoques favorables a los pobres que recaben activamente la participación y la potenciación de los sectores vulnerables de la sociedad, en particular las mujeres y los pueblos indígenas. De las pruebas disponibles se desprende la necesidad de potenciar la función de la mujer a fin de aprovechar plenamente la capacidad de los recursos de tierras.

67. La ordenación sostenible de la tierra es esencial para evitar la degradación y recuperar tierras degradadas para su uso productivo, cosechar los beneficios que suponen los servicios que prestan los ecosistemas y proteger la diversidad biológica. Ayuda también en la mitigación y la adaptación al cambio climático. Esa adaptación al cambio climático, que incluirá la aparición repentina de fenómenos meteorológicos extremos, precisa de la adopción de alternativas adecuadas de respuesta en forma de reducción del riesgo y fomento de la capacidad de reacción de las personas en peligro. En esas opciones de respuesta se ha de tener en cuenta la adaptación a largo plazo de los sistemas de uso de la tierra y los mecanismos que garantizan la capacidad de resistencia de los medios de vida. Debe fomentarse el uso de los conocimientos locales, puesto que pueden proporcionar una visión de técnicas de adaptación ya probadas y contribuir al diseño de sistemas de alerta en relación con fenómenos extremos. Al mismo tiempo, la investigación y los enfoques innovadores (como las medidas para reforzar los medios de vida y los sistemas de alerta) pueden contribuir a mejorar las medidas de reducción del riesgo y mitigar la vulnerabilidad de los medios de vida ante fenómenos extremos.

68. Existen instrumentos y tecnologías para la administración y la ordenación eficientes de la tierra, pero es necesario fomentar su adaptación y generalizar su aplicación. Gran número de ecosistemas y modos de vida podrían beneficiarse de esos instrumentos y técnicas ya que ofrecen múltiples beneficios. El secuestro de carbono en los suelos, por ejemplo, muestra un gran potencial para aumentar su contenido de carbono y beneficiar a la diversidad biológica que mantiene, así como su fertilidad y su capacidad de almacenar agua y, por tanto, para mejorar la productividad agrícola. No obstante, la difusión y el aumento de la escala de aplicación de los enfoques de la ordenación sostenible de la tierra tendrán que contar con el respaldo de una firme voluntad política y recursos financieros suficientes.

69. Las políticas y medidas como el pago por los servicios que prestan los ecosistemas deberían promover los enfoques equilibrados basados en los ecosistemas que recurren a los servicios y contribuyen al mantenimiento de las funciones que éstos prestan. Será necesario adoptar políticas similares para salvaguardar los recursos comunes (como los bosques, los humedales, los recursos hídricos de los lagos, las cuencas fluviales y los océanos).

70. Los esfuerzos en el terreno del fomento de la capacidad y la transferencia de tecnología deberían alentar y potenciar a las poblaciones rurales para que realicen sus actividades en el contexto de la ordenación integrada y sostenible de la tierra. Con ese fin, es necesario que las políticas e instituciones velen por que puedan satisfacerse de forma sostenible las demandas por el agua y la tierra, que crecen y compiten entre sí, al tiempo que se presta apoyo al desarrollo de unos sectores agrícolas y no agrícolas vibrantes y justos en las zonas rurales.
