



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura

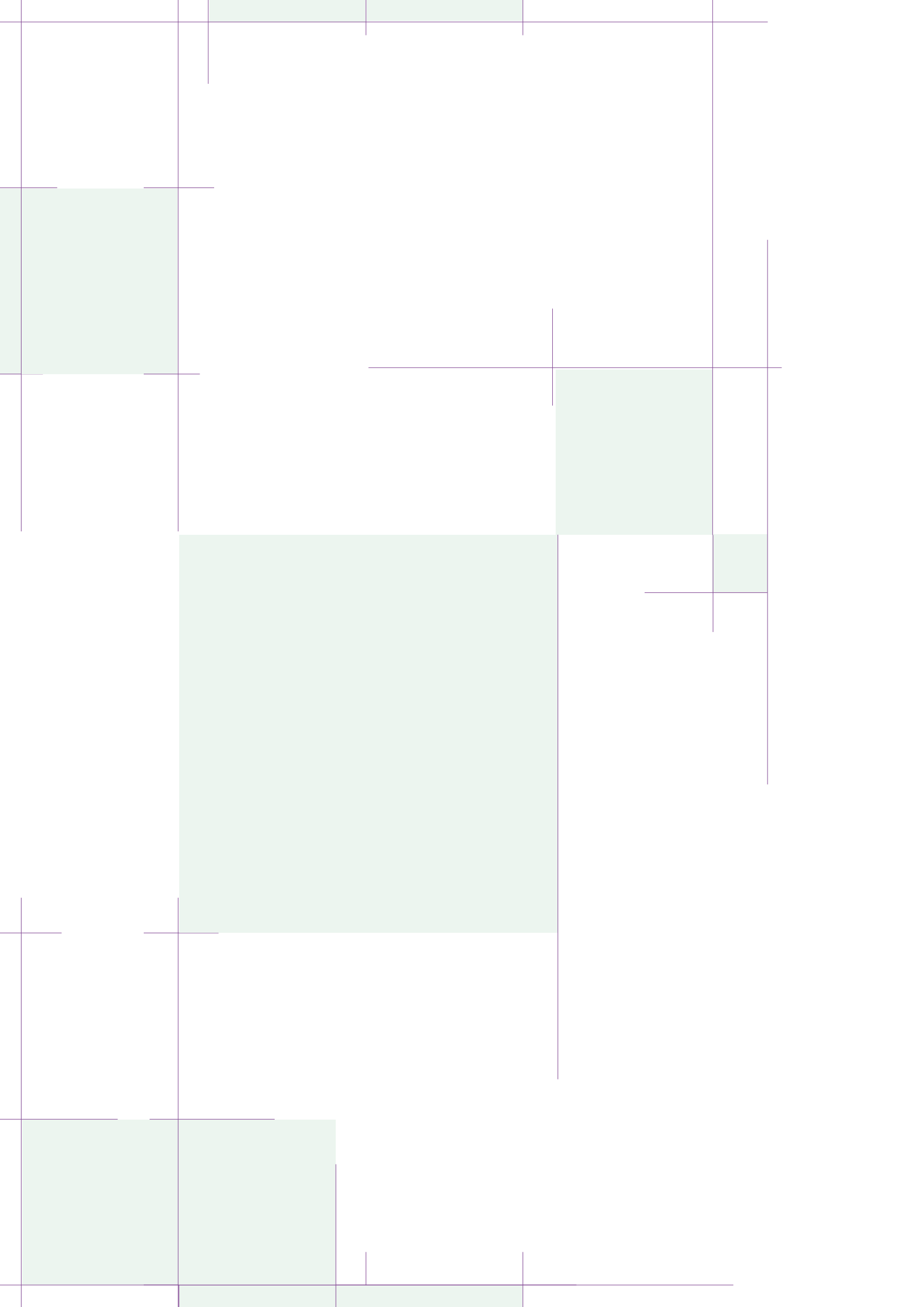
INTERNATIONAL
LAND
COALITION



LA SITUACIÓN DE LA TENENCIA Y LA GOBERNANZA DE LA TIERRA

RESUMEN





LA SITUACIÓN DE LA TENENCIA Y LA GOBERNANZA DE LA TIERRA

RESUMEN

Publicado por
la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
y
la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra
y
el Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
Roma y París, 2026

Cita requerida: FAO, ILC y CIRAD. 2026. *La situación de la tenencia y la gobernanza de la tierra: Resumen*. Roma y París.

Las denominaciones empleadas y la presentación del material en este producto de información no implican la expresión de opinión alguna por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (ILC) o el Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) respecto del estatuto jurídico o de desarrollo de cualquier país, territorio, ciudad o zona, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de determinadas empresas o productos de fabricantes, estén o no patentados, no implica que hayan sido respaldados o recomendados por la FAO, la ILC o el CIRAD con preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto de información son las de su(s) autor(es) y no reflejan necesariamente las opiniones o políticas de la FAO, el CIRAD o la ILC.

© FAO, ILC y CIRAD, 2026



Algunos derechos reservados. Esta obra se pone a disposición bajo la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-Compartirlgual 3.0 IGO (CC BY-NC-SA 3.0 IGO <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/legalcode>).

En virtud de los términos de esta licencia, esta obra puede copiarse, redistribuirse y adaptarse con fines no comerciales, siempre que se cite adecuadamente. En cualquier uso de esta obra, no deberá sugerirse que la FAO, la ILC y el CIRAD respaldan organización, producto o servicio alguno. No se permite el uso del logotipo de la FAO, el logotipo de la ILC ni el logotipo del CIRAD. Si la obra se adapta, deberá licenciarse bajo la misma licencia Creative Commons o una equivalente.

Si se crea una traducción de esta obra, deberá incluirse el siguiente descargo de responsabilidad junto con la cita requerida: "Esta traducción no fue elaborada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), ni por la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (ILC), ni por el Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD). La FAO, la ILC y el CIRAD no se responsabilizan del contenido ni de la exactitud de esta traducción. La edición original en inglés, francés y español será la edición autorizada."

Las controversias derivadas de la licencia que no puedan resolverse amistosamente se resolverán mediante mediación y arbitraje conforme a lo dispuesto en el Artículo 8 de la licencia, salvo disposición en contrario. Las normas de mediación aplicables serán las normas de mediación de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y cualquier arbitraje se realizará conforme al Reglamento de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI).

Materiales de terceros. Los usuarios que deseen reutilizar material de esta obra atribuido a un tercero, como tablas, figuras o imágenes, son responsables de determinar si se requiere autorización para dicha reutilización y de obtenerla del titular de los derechos. El riesgo de reclamaciones derivadas de la infracción de cualquier componente propiedad de terceros recae exclusivamente en el usuario.

Ventas, derechos y licencias. Los productos de información de la FAO están disponibles en el sitio web de la FAO y pueden adquirirse a través de publications-sales@fao.org.

Las solicitudes de uso comercial deben presentarse a través de www.fao.org/contact-us/licence-request.

Las consultas sobre derechos y licencias deben dirigirse a copyright@fao.org.

Los productos de información del CIRAD están disponibles en el sitio web del CIRAD (<https://agritrop.cirad.fr/>).

Las solicitudes de acceso y/o derechos y licencias deben presentarse en línea o a agritrop@cirad.fr

Los productos de información de la ILC están disponibles en el sitio web de la ILC (www.landcoalition.org).

Las solicitudes de acceso y/o derechos y licencias deben dirigirse a info@landcoalition.org

Fotos de portada: © FAO/GMB Akash, Hashim Azizi, Eduardo Soteras, Brent Stirton/Getty Images

Ilustraciones e identidad visual: Federico Pinci

Diseño gráfico: Francesco Zampaglioni

Índice

<i>Introducción</i>	1
<i>Datos sobre tenencia y gobernanza de la tierra</i>	3
<i>La situación de la tenencia de la tierra</i>	7
<i>Derechos de las mujeres sobre la tierra</i>	11
<i>Tierras consuetudinarias frente al cambio climático</i>	15
<i>Tendencias en la distribución y concentración de la tenencia de la tierra</i>	19
<i>Progresos, presiones y resistencias en el ámbito de la seguridad de la tenencia de la tierra</i>	23
<i>Datos destacados</i>	26
<i>Aspectos destacados sobre políticas</i>	29



La seguridad de la tenencia y la gobernanza responsable de la tierra son fundamentales. No solo aseguran que se haga un uso productivo y ambientalmente sostenible de la tierra, sino que también garantizan los derechos sobre ella, su control y la toma de decisiones sobre su uso.

Los derechos seguros sobre la tierra desempeñan un papel vital en la identidad cultural, y la gobernanza responsable empodera a los individuos y las comunidades.

Los derechos seguros sobre la tierra refuerzan la confianza de las comunidades en la tenencia de su tierra, favorece la inversión, mejora la productividad agrícola y facilita el acceso a los servicios financieros, lo que, en conjunto, ayuda a reducir la pobreza y fomentar la paz y la estabilidad.

En los últimos 20 años se han hecho progresos respecto de la tenencia y la gobernanza de la tierra, especialmente en el ámbito de las políticas internacionales y nacionales.

Los nuevos marcos mundiales sobre la tierra son el Marco y las Directrices de la Unión Africana sobre Políticas de Tierras Marco de acción y directrices sobre política agraria en África (F&G), 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 (VGGT), así como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales (UNDROP) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP). En este contexto, desde la adopción de las VGGT en 2012, 71 países (que representan el 36 % del total mundial) han emprendido algún tipo de reforma agraria, de los cuales 27 (el 38 %) han hecho referencia explícita a las VGGT en distinta medida.

Sin embargo, en la práctica, los progresos son insuficientes.

En todo el mundo, solo el 35 % de las tierras están documentadas oficialmente, es decir, que su propiedad, tenencia o derechos de uso están registrados oficialmente en catastros o registros reconocidos. Más de 1 100 millones de personas, aproximadamente el 23 % de la población adulta mundial, se sienten inseguras respecto a la tenencia de la tierra y consideran probable o muy probable perder los derechos sobre parte o la totalidad de sus tierras y su vivienda en los próximos cinco años. Aunque los marcos mundiales se han adoptado de forma generalizada, la aplicación de los principios de gobernanza responsable de la tierra sigue siendo limitada.

Este resumen destaca los principales hallazgos del informe La situación de la tenencia y gobernanza de la tierra, cuyo objetivo es generar y compartir datos, evidencias y análisis fiables sobre la tenencia y gobernanza de la tierra.

El informe recopila datos y consolida información de diversas fuentes (incluyendo gobiernos, sociedad civil e investigación académica) en distintos niveles (desde el local hasta el global). Como primer informe, proporciona una línea de base para trabajos futuros, ofreciendo información sobre la situación actual y las tendencias emergentes en la tenencia de la tierra, los derechos sobre la tierra y su gobernanza a nivel mundial.



La toma de decisiones eficaz requiere datos sólidos, pero la información sobre la tenencia de la tierra suele ser escasa, políticamente sensible y poco reportada.

Datos sobre tenencia y gobernanza de la tierra

Aunque los datos sobre la tierra han mejorado y aumentado notablemente en los últimos años, la información sobre tenencia de la tierra sigue siendo escasa.

Las dificultades metodológicas y de capacidad, así como las sensibilidades políticas, suelen conducir a que haya menos datos disponibles sobre la tenencia de la tierra y a que estos sean menos exhaustivos y transparentes que en otros sectores, en los que existen prácticas bien establecidas para reportar información. La escasa presentación de información sobre los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 1.4.2, 5.a.1 y 5.a.2 es un ejemplo de esta problemática. Esta falta de información dificulta los esfuerzos por documentar la situación de la tenencia y la gobernanza de la tierra, limita la toma de decisiones inclusiva basada en datos empíricos y, en última instancia, ralentiza el avance para lograr la seguridad de la tenencia y los ODS en general.

Las mejoras en el establecimiento de indicadores de referencia y la ratificación de los marcos de presentación de información han ido acompañadas de la difusión y el perfeccionamiento de iniciativas e instrumentos relacionados con los datos sobre tenencia de la tierra.

Estas mejoras han dado lugar a varias iniciativas importantes y actualmente activas relacionadas con los datos sobre tenencia de la tierra, que varían en alcance geográfico (local, nacional, regional y global), tipo (desde datos geospaciales hasta datos cuantitativos) y metodología (por ejemplo, encuestas a hogares, censos agrícolas y cartografía participativa a escala comunitaria).

La proliferación de estas iniciativas ha contribuido, al menos en parte, a democratizar la recopilación de datos y el acceso a estos.

Los datos, que en la actualidad son más transparentes, incluyen fuentes gubernamentales oficiales (por ejemplo, censos agrícolas o registros de explotaciones), así como estudios de investigación e innovación, incluidas las tecnologías geospaciales. Los procesos impulsados por los ciudadanos y las comunidades también han contribuido a esta diversificación.

Los datos democráticos también son datos más amplios. A medida que crecen los grupos y las iniciativas que seleccionan su esfera de interés y perfeccionan sus metodologías, se están adquiriendo conocimientos sobre una mayor variedad de temas, como los derechos de las mujeres sobre la tierra, la desigualdad y la concentración de la tierra y la violencia contra la tierra y sus defensores. Esta tendencia también se refleja claramente en la creciente disponibilidad de datos sobre la tierra para y por los Pueblos Indígenas.

Sin embargo, la disponibilidad de datos sobre la tierra y, en particular, sobre la tenencia de la tierra, es mucho menor que en otros sectores, como los de las finanzas públicas, la contratación pública y la salud, en los que la práctica de presentación de información está más consolidada.

Junto con los datos sobre integridad política, los datos relativos a la tenencia de la tierra son los menos disponibles a escala mundial. En los 105 países evaluados en 2022, la puntuación media de la disponibilidad de datos sobre tenencia de la tierra fue de solo 16 sobre 100, esto es, menos de la mitad de la disponibilidad de datos sobre uso de la tierra y aproximadamente un tercio de la disponibilidad de datos sobre

financiación y contratación pública. La recopilación de datos sobre tenencia de la tierra sigue siendo mucho más costosa y requiere más tiempo, ya que depende en gran medida de métodos tradicionales como la actualización sistemática de los registros catastrales y encuestas a gran escala.

La mayoría de los países no cuenta con un marco sólido para recopilar y publicar datos sobre tenencia de la tierra. Según los resultados del Barómetro Global de Datos de 2022, 59 de los 105 países evaluados (el 56 %) carecen de dichos marcos y no tienen datos detallados ni estructurados sobre tenencia de la tierra que estén disponibles en línea para su reutilización. La disponibilidad es particularmente escasa en África: de los 23 países evaluados, solo cuatro obtuvieron una puntuación positiva. Estos resultados no parecen estar relacionados con la situación económica, ya que varios países de ingresos altos también obtuvieron una puntuación de cero en disponibilidad de datos sobre tenencia de la tierra.

La calidad de los datos es tan importante como la cantidad. La mayoría de los países evaluados (32 de 42) obtiene resultados relativamente mejores en cuanto a la accesibilidad, con una puntuación promedio de 43 sobre 100, en comparación con la integridad de los datos, que alcanza 30. No obstante, se está lejos de alcanzar la puntuación máxima en ambos aspectos. Las puntuaciones también varían considerablemente dentro de los países y entre ellos. África obtiene unos resultados considerablemente peores, con una puntuación promedio del 23 % en accesibilidad y 32 % en integridad.

Existen deficiencias significativas en la disponibilidad de datos desagregados por sexo y edad, especialmente en tierras consuetudinarias. Una de las principales deficiencias tiene que ver con la recopilación exhaustiva del conjunto completo de derechos sobre la tierra y de la autoridad en la toma de decisiones, ya que las encuestas agrícolas y de hogares rara vez proporcionan esta información. Además, las personas, en especial las mujeres, que informan ser propietarias de tierras pueden no tener la totalidad de los derechos, que a menudo se comparten con otros miembros del hogar o de la comunidad.

La falta de datos se refleja en las deficiencias de los procesos mundiales de presentación de información sobre la tierra. A pesar del reconocimiento de los derechos sobre la tierra en los ODS, la presentación de información sobre los tres indicadores clave de la tierra sigue siendo limitada. Solo 12 países en todo el mundo han presentado información sobre los tres indicadores. Hasta marzo de 2025, los últimos datos oficiales utilizados para este informe muestran lo siguiente:

- **ODS 1.4.2:** 63 países han informado sobre la proporción de personas que tienen documentación reconocida jurídicamente de sus derechos sobre la tierra, mientras que 27 países han informado sobre la percepción de seguridad de la tenencia.
- **ODS 5.a.1:** 49 países han informado sobre la proporción de mujeres con propiedad o derechos seguros sobre tierras agrícolas.
- **ODS 5.a.2:** 83 países han informado sobre si sus marcos jurídicos, incluido el derecho consuetudinario, garantizan la igualdad de derechos de las mujeres respecto de la propiedad y el control de la tierra.

Existen diferencias significativas en la presentación de información sobre los ODS entre regiones e indicadores. África registra la mayor proporción de países que informan sobre cada uno de los tres indicadores.

No obstante, a escala mundial se observa una aceleración significativa en el reporte de información sobre la tenencia de la tierra en el marco de los ODS. Esto no solo refleja el creciente interés por la importancia de la tierra, en especial en relación con el medio ambiente y el cambio climático, sino también en los esfuerzos adicionales realizados por los organismos responsables, la ligera adaptación de las metodologías y las fuentes de datos, la mayor concientización de los países sobre la necesidad de datos e informes y las evaluaciones intermedias de los progresos realizados respecto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. A pesar de estos avances, los tres indicadores siguen clasificados como de “Nivel II”, lo que subraya que sigue siendo necesario aumentar los esfuerzos de recopilación y reporte de datos.

Los cambios en la producción de datos señalan un avance hacia un modelo más colaborativo y participativo de gobernanza de datos. Los esfuerzos para fortalecer la presentación de informes sobre los ODS relacionados con la tierra incluyen ajustes metodológicos, como el uso de indicadores indirectos o la mejora de la movilización de herramientas existentes de recopilación de datos (por ejemplo, las Encuestas Demográficas y de Salud [DHS] y la Encuesta de indicadores múltiples por conglomerados (MICS) del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF]). También se han incorporado fuentes informales de datos, como estudios de investigación, datos comunitarios y datos generados por la ciudadanía. El enfoque marca un nuevo capítulo en el contrato social entre las instituciones públicas y los ciudadanos. Encarna los principios de transparencia, participación y responsabilidad compartida, lo que refleja una relación en evolución en la que los ciudadanos no son solamente sujetos de gobernanza, sino participantes activos en ella.

In brief



¿Quién posee
las tierras del
mundo y quién
se siente seguro
respecto a sus
derechos sobre
la tierra?

La situación de la tenencia de la tierra

Los Estados tienen la propiedad jurídica de más del 64 % de las tierras en todo el mundo, que incluyen las tierras públicas, las tierras consuetudinarias con derechos de tenencia designados o reconocimiento jurídico pero sin documentación de propiedad, las tierras consuetudinarias no reconocidas y los acuerdos privados de activos de los Estados. Además de las tierras bajo propiedad jurídica de los Estados, se sabe que un 26 % son de propiedad privada, ya sea de individuos, empresas o colectivos. Se desconoce la situación de aproximadamente el 10 % restante de las tierras del mundo respecto de la tenencia.

En la práctica, el panorama cambia considerablemente, ya que las tierras estatales pueden ser asignadas, incluso de forma permanente, a otros (por ejemplo, tierras estatales utilizadas de forma privada en virtud de contratos de arrendamiento o concesión, o tierras consuetudinarias de propiedad estatal). Los principales tipos de sistemas de tenencia de la tierra que existen en la práctica en todo el mundo se pueden resumir de la siguiente manera:

- **el 28 % (3 700 millones de hectáreas [ha])** de las tierras del mundo son públicas, de propiedad de los Estados, que se encargan de su administración;
- **el 42 % (5 500 millones de ha)** son tierras consuetudinarias;
- **el 18 % (2 400 millones de ha)** son propiedad de particulares y empresas privadas;
- **el 2 % (200 millones de ha)** está sujeto a acuerdos privados de activos del Estado.

Los sistemas de tenencia de la tierra varían entre regiones. En África Subsahariana, el 73 % de la tierra se encuentra bajo un régimen de tenencia consuetudinaria, pero solo el 1 % está oficialmente reconocida como tal. La mayoría de esta tierra permanece sin documentar y bajo propiedad estatal. En Asia Oriental y Sudoriental, predominan las tierras estatales, que representan el 51 %, mientras que solo el 9 % de las tierras en la región son de propiedad privada. En el otro extremo, en América del Norte, América Latina y el Caribe y Europa (excluida la Federación de Rusia, donde predominan las tierras estatales), la propiedad privada de la tierra es generalizada, representando el 32 %, el 39 % y el 55 %, respectivamente.

La documentación no está actualizada. A escala mundial, al combinar las tierras consuetudinarias documentadas, las tierras públicas documentadas y las tierras privadas, solo un poco más del 35 % de la tierra puede considerarse documentada oficialmente. Esto deja el 55 % de las tierras sin documentar, además de un 10 %

de tierras con un estatus de tenencia incierto.

Los Pueblos Indígenas y los titulares de derechos consuetudinarios ocupan 5 500 millones de ha (el 42 %) de la tierra del mundo; sin embargo, solo 1 000 millones de ha (el 8 % de la tierra del mundo) están documentadas con derechos de propiedad. Del 34 % restante de tierras consuetudinarias que no están plenamente reconocidas ni documentadas, el 13 % (1 700 millones de ha) están en régimen de derechos de uso designados, mientras que el 21 % (2 700 millones de ha) siguen sin ser reconocidas por los gobiernos. Además, las comunidades consuetudinarias pueden tener documentación que les otorga ciertos derechos sobre tierras de propiedad estatal, pero estos derechos suelen ser de menor alcance o duración. Las tierras consuetudinarias con este tipo de derechos documentados relativamente limitados representan el 7 % del 13 % total de tierras estatales en régimen de derechos designados de uso colectivo.

En la mayoría de los países, la proporción de adultos que poseen documentación reconocida jurídicamente sobre la tierra sigue siendo baja. Según el indicador 1.4.2 de los ODS, en 43 de los 63 países que aportaron información, menos de la mitad de la población tiene dicha documentación. Esa cifra es inferior al 10 % en 14 países. De igual forma para el indicador 5.a.1 de los ODS: en 32 de los 49 países que presentaron información, menos del 50 % de la población agrícola tiene propiedad o derechos seguros sobre la tierra de la que dependen.

La inseguridad de la tenencia sigue siendo alta a escala mundial y algunas regiones están particularmente afectadas. Según la Encuesta Global acerca del índice de derechos de propiedad (Prindex) de 2024, alrededor de 1 100 millones de personas (el 23 % de la población adulta) consideran probable o muy probable perder el derecho a parte o a toda su tierra y a su vivienda en los próximos cinco años. Esto coincide con los datos del indicador 1.4.2 de los ODS de 85 países, que muestran que el 71,5 % de la población declara tener una tenencia segura. A nivel regional, la inseguridad de la tenencia de la tierra es más alta en el Cercano Oriente y África del Norte (29 %), Asia Oriental (26 %) y África Subsahariana (26 %), mientras que Asia Meridional tiene la proporción más baja con un 18 %.

La inseguridad de la tenencia sigue en aumento. Entre 2020 y 2024, la proporción de la población adulta mundial que declaró sentirse insegura sobre sus derechos de propiedad de tierras y viviendas aumentó del 19 al 23 %, según Prindex. Gran parte de este aumento tiene que ver con perturbaciones negativas, como la inestabilidad política y financiera mundial y los numerosos conflictos. Además del aumento de los desplazamientos, la causa más frecuente del aumento de la inseguridad sobre la tierra está relacionada con la falta de recursos económicos, por ejemplo, para pagar el alquiler, la hipoteca, el impuesto sobre la propiedad o los servicios públicos, que en la actualidad también afecta considerablemente a países de ingresos altos (un aumento de seis puntos porcentuales) y de ingresos medianos altos (un aumento de nueve puntos porcentuales).

Las comunidades consuetudinarias a menudo experimentan una mayor inseguridad sobre la tierra. A ello contribuyen factores como las injusticias históricas, los conflictos en curso y la usurpación de tierras. A pesar de los marcos jurídicos que reconocen sus derechos colectivos sobre la tierra, estas comunidades siguen teniendo dificultades para obtener y mantener la propiedad de la tierra y beneficiarse de ella. En Colombia, por ejemplo, la percepción de inseguridad de la tenencia individual y colectiva de las comunidades consuetudinarias es aproximadamente

2,5 veces superior al promedio nacional (el 79 frente al 32 %), según Prindex.

Sin embargo, la propiedad consuetudinaria de la tierra, ya sea colectiva o individual, incluso si no está documentada, puede mejorar la seguridad de la tenencia de la tierra. Esto es especialmente cierto en contextos donde los títulos individuales oficiales no son la norma o resultan insuficientes. A pesar del bajo índice de documentación de la tierra en muchos países, una gran parte de la población declara sentirse segura respecto a su tenencia. El contraste es particularmente notable en África Subsahariana, donde la documentación oficial es escasa, pero las personas suelen percibir un grado relativamente alto de seguridad de la tenencia.

Más allá del acceso limitado a la tierra, los jóvenes también experimentan mucha más inseguridad de la tenencia. La percepción de la inseguridad de la tenencia entre los jóvenes es un 20 % superior a la del grupo de personas con edades entre los 25 y 54 años y el doble que la de personas mayores (55 años o más). El acceso de los jóvenes a la tierra se ve restringido por factores como la herencia tardía, la fragmentación de la tierra debido a la subdivisión intergeneracional, el aumento de los precios de la tierra y el acceso limitado al capital. Los jóvenes quedan en buena parte excluidos de las estructuras de gobernanza y de los procesos de toma de decisiones relacionados con las tierras, en todos los niveles, incluyendo las reformas agrarias y la venta de tierras a gran escala.



Cuando las mujeres tienen derechos seguros sobre la tierra, se suelen producir una multitud de beneficios. Estos derechos son fundamentales y, sin embargo, no se abordan de manera suficiente.

Derechos de las mujeres sobre la tierra

A escala mundial, las mujeres tienen significativamente menos probabilidades que los hombres de poseer o tener derechos seguros sobre tierras destinadas a la vivienda o a la agricultura. En 2024, en 108 países, el 48 % de los hombres y el 40 % de las mujeres afirmaron ser propietarios únicos o compartidos de una vivienda, lo que representa una disminución respecto de 2020, en concreto de siete puntos porcentuales para las mujeres y de tres puntos porcentuales para los hombres. Aunque los residentes de zonas rurales tienen más probabilidades que los de zonas urbanas de informar sobre la propiedad, las mujeres siguen estando en desventaja en ambos entornos.

En el ámbito agrícola, las disparidades de género son aún más marcadas. En 43 de los 49 países con datos disponibles, los hombres de hogares agrícolas tienen más probabilidad que las mujeres de poseer o tener derechos seguros sobre la tierra; en este sentido, la brecha de género supera los 20 puntos porcentuales en casi la mitad de ellos. Los datos de varios países africanos muestran que esta brecha es especialmente pronunciada en la propiedad exclusiva.

La propiedad compartida desempeña un papel crucial en la mejora del acceso de las mujeres a la tierra, especialmente en contextos donde la propiedad exclusiva por parte de mujeres sigue siendo limitada. En los países evaluados, principalmente en África Subsahariana, la proporción de las tierras del hogar que son propiedad conjunta de las mujeres y los hombres varía desde el 18 % en Malawi, donde las mujeres también poseen una parte considerable de la tierra de forma independiente, hasta el 58 % en Etiopía.

Las mujeres tienen invariablemente menos probabilidades que los hombres de poseer documentación jurídica sobre la propiedad de la tierra, como lo muestran los datos de 51 países que presentan información sobre el indicador 1.4.2 de los ODS. La proporción de adultos que posee esta documentación varía notablemente entre regiones, pero en África Subsahariana es particularmente baja en general.

Los documentos oficiales y jurídicos son un paso importante para garantizar los derechos de las mujeres sobre la tierra. Sin embargo, si no se cambian las normas, los sistemas de apoyo social ni los medios económicos para hacerlos valer, la seguridad de la tenencia suele permanecer frágil. A escala mundial, las mujeres propietarias de tierras tienen significativamente más probabilidades que los hombres de declarar que se sienten inseguras respecto a la tenencia cuando se les pregunta sobre sus derechos en situaciones hipotéticas como el divorcio o la muerte del cónyuge. Esta disparidad es particularmente pronunciada en países de África Subsahariana, Asia Meridional, Asia Sudoriental y Asia Occidental. Sin embargo, las diferencias en la inseguridad de la tenencia en caso de divorcio o fallecimiento del cónyuge tienden a disminuir e incluso a desaparecer con el desarrollo económico.

La inseguridad de la tenencia de la tierra para las mujeres varía en función de la situación socioeconómica y de otras características sociales y demográficas. Las mujeres que viven en zonas rurales y las que viven en hogares numerosos se enfrentan a una mayor inseguridad de la tenencia en caso de divorcio o viudez. Las mujeres jóvenes (de 15 a 34 años) se sienten menos seguras respecto a la tenencia que las mujeres mayores. Además, las mujeres con educación secundaria o superior tienen menos probabilidades de preocuparse por perder su propiedad principal o tierras agrícolas, lo que se explica por un mayor conocimiento sobre sus derechos sobre la tierra, poder de negociación, así como una mayor riqueza y autonomía económica.

Aunque es habitual que existan disposiciones constitucionales sobre igualdad de género, muchos marcos jurídicos nacionales no reconocen ni protegen plenamente los derechos de las mujeres sobre la tierra. De los 91 países que presentaron información sobre el ODS 5.a.2, el 49 % no ha adoptado ninguna medida jurídica o ha adoptado medidas jurídicas limitadas en línea con los indicadores indirectos de dicho ODS.

En general, faltan medidas correctivas que promuevan los derechos de las mujeres sobre la tierra. Aunque se adoptan diferentes medidas jurídicas en grados diversos, la aplicación de algunas medidas importantes como las cuotas o la asignación de recursos financieros sigue siendo limitada. Solo un tercio de los países que informan sobre el ODS 5.a.2 exige que las tierras de propiedad conjunta estén registradas a nombre de ambos cónyuges; en este sentido, la proporción es mucho más baja en África Subsahariana (25 %) y Asia Occidental (8 %). A escala mundial, el 38 % de los países que presentan información no garantiza los mismos derechos de herencia a mujeres y hombres o a niñas y niños, en caso de no haber un testamento. Esta diferencia aumenta el riesgo de que las normas consuetudinarias o religiosas prevalezcan sobre las disposiciones neutrales en cuanto al género. Más de la mitad de los países (el 56 %) requiere el consentimiento del cónyuge en las transacciones relativas a las tierras de propiedad conjunta. Este requisito está ampliamente extendido en Europa, Asia, África Subsahariana y América Latina y el Caribe.

Existen diferencias regionales importantes respecto de las garantías jurídicas para los derechos de las mujeres sobre la tierra. La igualdad en los derechos de herencia es habitual en Europa, América Latina y el Caribe y Asia, pero poco frecuente en Asia Occidental y África Subsahariana. El consentimiento del cónyuge en las transacciones relativas a las tierras matrimoniales es frecuente, especialmente en Europa, pero lo es menos en Asia Occidental. Las cuotas para la participación de mujeres en la administración de tierras son más frecuentes en África Subsahariana que en otras regiones. La inscripción conjunta de los bienes conyugales es más común en Asia y en América Latina, mientras que el apoyo económico destinado a aumentar la seguridad de las mujeres respecto a la propiedad o tenencia de tierras sigue siendo poco frecuente en todo el mundo. Asia Occidental está rezagada en la adopción de medidas jurídicas alineadas con el ODS 5.a.2.

Los derechos de las mujeres suelen estar insuficientemente protegidos en los sistemas de tenencia consuetudinaria de la tierra. De los 45 países que reconocen explícitamente el derecho o la tenencia consuetudinaria de la tierra, solo 25 tienen disposiciones legales que afirman que el principio de no discriminación o igualdad de género prevalece sobre el derecho consuetudinario en caso de conflicto. En África Subsahariana, 16 de los 28 países que presentan información reconocen el derecho consuetudinario y garantizan la igualdad de género en los derechos sobre la tierra en el ámbito de las comunidades consuetudinarias, a menudo como resultado de las recientes reformas de la tenencia de la tierra. En América Latina, siete de 18 países protegen la igualdad de género, generalmente a través de disposiciones constitucionales y no de leyes

específicas sobre la tierra. En algunos países, el marco jurídico reconoce parcialmente los derechos consuetudinarios, pero con restricciones significativas, y estas leyes normalmente no abordan los temas de género de manera que cumplan con los requisitos del ODS 5.a.2.

La adopción legal no se traduce automáticamente en una mejora de los derechos de las mujeres sobre la tierra. Aunque los sistemas más firmes de protección jurídica de los derechos de las mujeres sobre la tierra están vinculados a una menor percepción de inseguridad respecto de la tenencia, no eliminan automáticamente la brecha de género en cuanto a la propiedad. Los países suelen adoptar estas reformas jurídicas precisamente debido a las graves desigualdades de género existentes, lo que hace que su implementación efectiva sea aún más crítica. Dificultades como el bajo nivel de alfabetización, el acceso limitado a la justicia y la debilidad de la gobernanza local suelen hacer que estas nuevas leyes sean ineficaces, especialmente en las zonas rurales, lo que crea un círculo vicioso en el que la falta de recursos e información impide que las mujeres reclamen sus derechos.

Muchos países siguen rezagados en la armonización de la legislación sobre género y tierras entre sectores, lo que dificulta el avance para lograr compromisos mundiales en materia de derechos humanos sobre la igualdad efectiva para mujeres y niñas. El progreso es particularmente lento cuando las reformas están relacionadas con el derecho de familia, el cual está estrechamente vinculado a normas culturales y religiosas. Aunque las constituciones han avanzado en materia de protección de la igualdad, los cambios en el derecho de familia y el derecho consuetudinario, que determinan muchos aspectos de los derechos de las mujeres sobre la tierra según el ODS 5.a.2, siguen siendo limitados y avanzan lentamente.

In brief

40



Antes consideradas arcaicas o vestigios del pasado, los sistemas de tenencia consuetudinaria de la tierra son cada vez más reconocidos como esenciales, tanto para las poblaciones como para el planeta.

Tierras consuetudinarias frente al cambio climático

Los sistemas de tenencia consuetudinaria de la tierra son cruciales para ofrecer soluciones significativas al cambio climático y la conservación de la naturaleza. A escala mundial, los Pueblos Indígenas y otras comunidades consuetudinarias son considerados como algunos de los administradores más eficaces de bosques, pastizales, humedales y pesquerías, ya que administran territorios ricos en carbono, biodiversidad y patrimonio cultural. Estas tierras, que a menudo se rigen por estructuras de gobernanza consuetudinaria, tienen un profundo significado espiritual y cultural, consolidando sistemas de creencia locales, identidad y conocimiento, así como medios de vida y bienestar. También contribuyen directamente a los objetivos globales de mitigación y adaptación al cambio climático, así como a la conservación y restauración de la biodiversidad.

Actualmente, la cartografía de las tierras consuetudinarias sigue siendo parcial tanto cuantitativa como cualitativamente. Se estima que se han cartografiado 4 200 millones de ha de tierras consuetudinarias en todo el mundo, lo que representa el 77 % de todas las tierras consuetudinarias sobre las que se tiene información (5 500 millones de ha) y más del 32 % de la superficie terrestre del planeta (13 000 millones de ha, sin contar la Antártida). Sin embargo, más del 60 % de estos mapas son indicativos y su estatus jurídico sigue siendo incierto. De los 4 200 millones de ha cartografiadas, el 30 % se encuentra en América del Norte y Europa (con grandes extensiones en la Federación de Rusia), el 28 % en África, el 18 % en Asia y el 12 % tanto en América Latina y el Caribe como en Oceanía.

Una proporción considerable de los ecosistemas críticos del mundo se encuentra en tierras consuetudinarias, lo que subraya la importancia de asegurar los derechos sobre la tierra. Estas tierras están cubiertas principalmente por bosques (el 37 %), pastizales y sabanas (el 28 %), desiertos (el 20 %), glaciares o tundra (el 14 %), así como ecosistemas costeros y humedales importantes como las turberas. Estos biomas no solo sustentan los medios de vida y la identidad cultural de las comunidades consuetudinarias, sino que también mantienen el equilibrio ecológico del planeta, conservan la biodiversidad y regulan el clima mundial mediante la provisión de servicios como la regulación del agua, la fertilidad del suelo y el almacenamiento de carbono. El análisis muestra que el 19 % de los territorios forestales intactos, el 15 % de los focos de concentración de carbono irreversible y el 7 % de las áreas clave para la biodiversidad en tierras consuetudinarias cartografiadas carecen de reconocimiento gubernamental oficial. Esta cifra probablemente está subestimada debido a la falta de datos.

Los bosques situados en tierras gestionadas por comunidades consuetudinarias son de los más estables y continuos del mundo. A nivel global, las tierras consuetudinarias cartografiadas representan aproximadamente el 40 % de las áreas de Paisajes Forestales Intactos del mundo (1 130 millones de ha). Además, el 32 % de los bosques estables del mundo (aquellos con menor riesgo de conversión de uso) se encuentran en tierras consuetudinarias, especialmente en territorios indígenas. Estos bosques son esenciales para la integridad de los ecosistemas a largo plazo.

Las tierras consuetudinarias también se superponen con el 33 % de los hábitats críticos de biodiversidad del mundo, determinados por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) como áreas clave para la biodiversidad, y cubren más de 400 millones de ha de estos ecosistemas vitales del mundo. Si se limita el análisis de datos a los países con cobertura cartográfica, se observa que el 84 % de las tierras consuetudinarias se superpone con estas áreas, lo que representa aproximadamente el 33 % de las áreas clave para la biodiversidad a escala mundial.

Los ecosistemas críticos en los territorios consuetudinarios cartografiados contienen aproximadamente 45 gigatoneladas (Gt) de carbono irrecuperable, lo que representa el 37 % del total mundial de 50,63 Gt. Los biomas forestales son los que más carbono almacenan, ya que contribuyen al 85 % del total. El análisis también muestra que aproximadamente el 80 % de las turberas del mundo, aproximadamente 390 millones de ha, se encuentran en tierras consuetudinarias, lo que representa el 29 % de las reservas mundiales de carbono irrecuperable.

El reconocimiento de los derechos consuetudinarios sigue siendo crucial, aunque el progreso en este sentido es incompleto. Las reformas dirigidas por los Estados, la descentralización y la defensa organizada han impulsado la devolución y el restablecimiento de los derechos consuetudinarios en África, Asia y especialmente América Latina. El establecimiento de la gestión forestal comunitaria, la silvicultura social, concesiones y mecanismos de cogestión ha generado diversas vías legales para que las comunidades accedan a los recursos forestales, los gestionen y se beneficien de ellos. Algunas iniciativas recientes de mitigación de los efectos del cambio climático, como el marco climático de las Naciones Unidas para la Reducción de Emisiones de la Deforestación y la Degradación de los bosques en los países en desarrollo (REDD+), que incentiva a los países en desarrollo a conservar los bosques, han promovido aún más la concesión de títulos de propiedad sobre las tierras consuetudinarias, haciendo que la seguridad en la tenencia sea un requisito para acceder a la financiación para el clima.

Con frecuencia, el reconocimiento y el cumplimiento de los derechos de tenencia se ven comprometidos. La implementación de los marcos jurídicos se ve obstaculizada por una gobernanza débil, la falta de coordinación institucional, la falta de capacidad técnica y financiera, la limitación de los recursos y otros problemas estructurales más generales, como los relacionados con mapas y documentación antiguos, obstáculos burocráticos y resistencia política, en especial la falta de voluntad o de incentivos para hacer cumplir los derechos consuetudinarios sobre tierras. Estas limitaciones son especialmente evidentes en las comunidades afectadas por la usurpación vinculada a actividades ilícitas, la tala y la minería ilegales, las invasiones de tierra y la competencia violenta por recursos de actores más poderosos.

Gestionar tierras consuetudinarias para objetivos climáticos y ambientales puede conllevar costos de oportunidad y dilemas socioeconómicos, como el agravamiento de las desigualdades en los ingresos y el acceso a servicios como el saneamiento. Asegurar los derechos de tenencia puede, en algunos casos, limitar las opciones económicas locales o agravar desigualdades internas, por lo tanto, es esencial examinar cuestiones como el acceso desigual a los recursos, la distribución de los beneficios y la asignación de costos entre las poblaciones locales. Tener en cuenta estas disyuntivas y las repercusiones de las políticas actuales de mitigación del cambio climático en la tenencia de la tierra y las personas es un primer paso fundamental para elaborar estrategias climáticas más sostenibles, eficaces y equitativas.

Las tierras consuetudinarias están amenazadas por presiones antropogénicas crecientes, incluidas las iniciativas “verdes”. Además de las amenazas conocidas como la expansión urbana, la infraestructura de transporte, la agricultura industrial a gran escala, la extracción de petróleo y gas y la minería, algunas soluciones climáticas están aumentando la presión sobre la tierra. Los proyectos relacionados con las energías renovables, los biocombustibles, la conservación y la compensación de carbono están aumentando. Paradójicamente, estas políticas ejercen una intensa presión en las tierras consuetudinarias, en particular las que carecen de reconocimiento o protección oficiales, ya que desplazan a las comunidades, debilitan los sistemas de gobernanza e intensifican la desigualdad, en especial entre las mujeres y los jóvenes.

Los sistemas consuetudinarios están evolucionando para enfrentar las demandas y la presión de la economía mundial. Aunque estos sistemas pueden ser pilares clave para la conservación y la acción por el clima, el aumento de la urbanización, la integración de los mercados y los cambios en las necesidades de bienestar están debilitando las instituciones y los sistemas de conocimiento tradicionales que respaldan la sostenibilidad socioecológica. Aumentar la financiación directa, fortalecer los marcos jurídicos e institucionales y valorar e integrar los conocimientos locales de los grupos consuetudinarios son vías esenciales para apoyar su contribución a los objetivos climáticos y de biodiversidad mundiales. La continuidad de los grupos consuetudinarios y los ecosistemas críticos que gestionan está estrechamente ligada al reconocimiento de sus derechos sobre la tierra y su autodeterminación.



Más allá
de identificar
la tenencia
de la tierra y
la (in)seguridad
de la tenencia,
es esencial
comprender
cómo se
distribuye la
tierra, incluidos
los patrones
de propiedad
y control.

Tendencias en la distribución y concentración de la tenencia de la tierra

Según las estimaciones más recientes y exhaustivas (basadas en datos de 131 países y territorios), aproximadamente 582 millones de explotaciones agrícolas están en estado operativo en el mundo. Considerando la superficie agrícola total (2 900 millones de ha), el tamaño promedio de las explotaciones es de 5 ha. Sin embargo, este promedio varía significativamente por región: desde 0,8 ha en Asia Oriental y Sudoriental a más de 200 ha en América del Norte y 1 750 ha en Oceanía.

La distribución de las explotaciones agrícolas a escala mundial es profundamente desigual, ya que solo un 15 % de ellas es mayor de 2 ha, pero representa el 91 % de las tierras agrícolas del mundo. Más de 400 millones de explotaciones agrícolas son menores de 2 ha, pero constituyen el 85 % de las unidades. Sin embargo, estas explotaciones solo ocupan alrededor del 9 % de la superficie agrícola total. En la parte alta de la distribución, se estima que las explotaciones más grandes, de 1 000 ha de superficie o más, ocupan más de la mitad de la superficie agrícola mundial, a pesar de comprender solo alrededor del 0,1 % de todas las explotaciones. En el otro extremo del espectro, numerosos pequeños productores trabajan en parcelas muy reducidas, lo que destaca el aumento de la fragmentación.

En promedio, el 10 % de los propietarios de tierras trabajan alrededor del 56 % de la superficie agrícola; sin embargo, en términos agregados a escala mundial, esto representa aproximadamente el 89 % de las tierras. A diferencia de los promedios entre países —que tratan a cada país por igual— los agregados combinan a todos los titulares de tierras de distintos países. Este método de agregación da más peso a los países más grandes, pero ofrece una representación más precisa de la superficie total de tierra. Por el contrario, el 40 % de propietarios más pequeños solo trabaja en promedio el 6 % de las tierras agrícolas, lo que en términos agregados representa apenas un poco más del 1 % de las tierras agrícolas. Estos patrones de desigualdad en la tenencia de la tierra confirman los resultados anteriores que enfatizan que el 1 % de las explotaciones trabajan más del 70 % de las tierras agrícolas del mundo.

América del Norte, América Latina y el Caribe, y Oceanía son las regiones con mayor concentración de la tierra. En promedio, el 10 % de los propietarios en estas regiones trabajan el 70, el 68 y el 64 % de las tierras agrícolas, respectivamente, lo que en términos agregados se estima que representa el 79, el 88 e incluso el 93 % de las tierras agrícolas. Europa y Asia Central son un caso particular. Aunque en promedio el 10 % de las propiedades más grandes trabajan el 59 % de las tierras agrícolas, se estima que el total agregado asciende al 96 %.

En el otro extremo del espectro se encuentran los países de Asia Meridional y Asia Oriental, así como África. De acuerdo con su tendencia estable en la distribución de las tierras agrícolas, Asia Meridional muestra los patrones más equitativos: el 10 % de los propietarios trabaja el 41 % de las tierras agrícolas en promedio, lo que representa el 37 % en términos agregados; mientras que el 40 % de los propietarios trabaja el 9 % en promedio y el 10 % del total agregado estimado de las tierras agrícolas. La situación de África es muy similar, salvo por algunos casos atípicos como Sudáfrica, donde la tierra está muy concentrada.

La desigualdad en la tenencia de la tierra se vuelve aún más intensa cuando se consideran factores como los derechos sobre la tierra, la calidad de la tierra y la falta de tierras.

Al considerar únicamente los derechos documentados o transferibles, la desigualdad medida aumenta de forma sostenida en todos los países analizados y las disparidades más marcadas se observan en África Subsahariana. En países como Malí, el Níger y Guinea-Bissau, el 10 % de los propietarios de tierras controlan todas las tierras documentadas, mientras que el 40 % no posee ninguna, esta pauta también se puede observar en Benin, Côte d'Ivoire, el Senegal y el Togo. En América Latina, la proporción de tierras en manos del 10 % de las explotaciones también aumenta significativamente cuando se considera solo la tierra documentada. Por el contrario, algunos países de Asia, como Camboya y Myanmar, muestran diferencias mínimas, lo que sugiere que el acceso a la tierra está distribuido más equitativamente independientemente de la seguridad de la tenencia. En conclusión, estos resultados subrayan que, cuando el análisis se centra en las tierras con tenencia seguras y documentadas (y a menudo privadas), se revela un grado de concentración de la tierra mucho más pronunciado del que cabría esperar atendiendo al número total de explotaciones.

El interés comercial por la tierra persiste, ya que adquisiciones de tierras a gran escala y entidades financierizadas de propiedad de accionistas impulsan actualmente la concentración de tierras. Ambos fenómenos reflejan que el interés en las tierras agrícolas se mantiene, en particular tras las crisis alimentaria y financiera de 2008-09, en un contexto en que las condiciones, las políticas y las prácticas favorecen la agricultura industrial a gran escala y las inversiones del sector empresarial. Tierras que antes se consideraban de escaso interés para la inversión a principios de los años 2000 se han vuelto sumamente codiciadas por inversores y especuladores. Desde el año 2000 y alcanzando su punto máximo alrededor de 2010, tanto inversores extranjeros como grandes inversores nacionales han adquirido 26,7 millones de ha de tierras agrícolas en todo el mundo, según datos de Land Matrix. Solo África representa el 42 % de estas transacciones, lo que representa aproximadamente 10 millones de ha en total. Con un tamaño medio de 29 000 ha, estas transacciones contribuyen a patrones de concentración.

Las preocupaciones ambientales y el cambio climático impulsan cada vez más las nuevas adquisiciones a gran escala. La demanda de tierra está aumentando para destinarla a programas de conservación, almacenamiento de carbono y gestión sostenible, lo que provoca cambios en el uso de la tierra y en los derechos de propiedad. Aunque las cifras precisas de las tierras destinadas a compensaciones de biodiversidad siguen siendo inciertas, el Reporte Land Gap 2022 advierte que los actuales compromisos nacionales de alcanzar cero emisiones netas implican capturas de carbono basada en tierra, para las que se requeriría casi 1 200 millones de ha, aproximadamente el tamaño de todas las tierras agrícolas del mundo. Esta excesiva dependencia de soluciones basadas en la tierra podría desencadenar una nueva demanda mundial de tierras, que superaría con creces a la agrícola de 2008-09.

Las entidades corporativas y las empresas de inversión de capital se han convertido en los principales inversores en tierras. Durante el último decenio, las empresas de capital social y financiero han crecido significativamente, con una variedad de nuevos actores y alianzas, incluidos fondos de pensiones, fondos de capital de riesgo y comerciantes de materias primas. Estas empresas representan actualmente alrededor del 70 % de las transacciones de tierras a gran escala registradas. El crecimiento más significativo, tanto en número de transacciones como en superficie total establecida por contrato, se ha atribuido a los fondos de pensiones, que constituyen el 51 % de las entidades de esta categoría.

Los cambios en la propiedad y el uso se están volviendo cada vez más difíciles de seguir y documentar. La gran mayoría (el 73 %) de los actores implicados en estas inversiones funcionan como accionistas. Estos cambios en la propiedad y el uso, que comúnmente se conocen como corporatización o financierización, se están volviendo cada vez más difíciles de rastrear y documentar mediante los instrumentos tradicionales de seguimiento de tierras (que generalmente se basan en transacciones físicas de tierras). Esta situación permite acumulación de tierras potencialmente indetectables y, por lo tanto, incontrolables. Aunque estas tendencias son mundiales, evolucionan de diferentes maneras. En los países en desarrollo, son el resultado de adquisiciones e inversiones de tierra a gran escala; en América del Norte, Europa y otras grandes economías, parecen estar completamente integradas en las economías rurales. Buen ejemplo de ello es Francia, donde las explotaciones empresariales, que actualmente representan el 42 % de las unidades agrícolas, gestionan más del 67 % de la superficie agrícola utilizada en el país. Hasta hace poco, antes de que se introdujeran reglamentaciones actualizadas mediante dos leyes sucesivas en 2014 y 2021, estas prácticas no se contabilizaban y la magnitud de estas tendencias y de su repercusión no estaba documentada. Esto es lo que sucedía en la mayoría, si no en todos los países afectados por estas tendencias, lo que dificulta la evaluación de la verdadera magnitud de la concentración de tierras a escala mundial.



Después de
dos décadas
de orientación
internacional
en materia de
gobernanza
y tenencia
responsable
de la tierra,
¿qué avances
se han logrado
en las políticas
agrarias y su
implementación?

Progresos, presiones y resistencias en el ámbito de la seguridad de la tenencia de la tierra

Desde los marcos mundiales y regionales hasta las reformas agrarias nacionales, el progreso está ocurriendo principalmente a nivel de las políticas públicas.

Como se mencionó anteriormente, el creciente reconocimiento de la problemática relacionada con la gobernanza de la tierra ha dado lugar a la elaboración de varios marcos internacionales de orientación, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas (2007), 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 (2012) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en Zonas Rurales (2018), entre otros. En una evaluación realizada para este informe se encontró que, desde que el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial aprobó las VGGT en 2012, 71 países (el 36 % a escala mundial) han emprendido algún tipo de reforma agraria, incluyendo 31 países en África, lo que representa casi el 60 % del continente. Las actividades de reforma alcanzaron su punto máximo alrededor de 2015-16, poco después de que se pusieran en marcha marcos importantes como el F&G y las VGGT. Las consideraciones sobre la gobernanza de la tierra se están integrando cada vez más en diversos sectores, especialmente en el relacionado con el clima, pero también en la igualdad de género, la seguridad alimentaria, los derechos de los Pueblos Indígenas, la consolidación de la paz, el trabajo, la migración y la juventud.

Sin embargo, la adopción de las orientaciones internacionales sobre la tierra tiene más matices. En algunos casos, los principios internacionales se han integrado claramente en los marcos nacionales. Los esfuerzos más generalizados para fomentar su adopción han producido resultados desiguales, y la falta de seguimiento sistemático dificulta la evaluación de sus efectos. En la revisión mundial de los procesos de políticas llevados a cabo desde la aprobación de las VGGT en 2012 se muestra la influencia que ejercen en las políticas en general: de los 71 países que adoptaron políticas o leyes significativas relacionadas con la tenencia de la tierra, 27 (el 38 %) hicieron referencia a las VGGT en distinta medida, encabezados por África (13 países) y Asia Sudoriental (seis países).

La adopción de principios específicos para una gobernanza responsable de la tierra sigue siendo limitada. Una evaluación de políticas y leyes agrarias realizada en 172 países revela que los principios evaluados solo se han adoptado entre el 20 y el 30 % de los países. Las disposiciones sobre derechos humanos relacionadas con la tierra siguen siendo particularmente escasas, ya que solo el 20 % de los países las incorporan plenamente y más del 60 % no hacen ninguna referencia a ellas en sus políticas agrarias. Resulta igualmente baja la adopción de otros principios, como la inversión responsable; la transparencia y la rendición de cuentas; las cuestiones de género; la consulta, y el consentimiento libre, previo e informado.

Por el contrario, los principios que reconocen los derechos consuetudinarios sobre la tierra, la expropiación y la compensación, la protección de los derechos legítimos de tenencia y el acceso al apoyo legal muestran patrones divergentes. Mientras que entre el 30 y el 40 % de los países no adoptan estos principios en absoluto, muchos los incorporan parcialmente.

En la práctica, los progresos son insuficientes, debido a falta de implementación y cumplimiento.

A menudo se presta menos atención a la implementación de las políticas agrarias que a otras esferas debido a su complejidad, a los impactos lentos y de largo plazo que tienen estas políticas y a la concurrencia de distintas prioridades nacionales. A pesar de su importancia para el desarrollo sostenible, la protección ambiental y el crecimiento económico, la implementación de políticas agrarias no suele disponer de financiación suficiente y se ve obstaculizada por ineficiencias burocráticas o la resistencia de actores poderosos. El caso de los derechos de las mujeres sobre la tierra ejemplifica esto. Como se ha mostrado, las mejoras en los marcos jurídicos relativos a los derechos de las mujeres sobre la tierra (ODS 5.a.2) no se traducen necesariamente en avances en la práctica, lo que ilustra el persistente desfase que existe entre el derecho y su implementación. Además, el seguimiento de la implementación de estas políticas e instrumentos jurídicos sigue siendo débil. La ausencia de instrumentos y datos fiables de seguimiento socava los esfuerzos por evaluar si las políticas y las directrices internacionales se están aplicando realmente. La escasa información sobre los indicadores de los ODS relacionados con la tierra resalta esta situación.

El incumplimiento de los derechos sobre la tierra es un problema generalizado a escala mundial, en particular en países en desarrollo y en zonas con sistemas de tenencia complejos o disputados. El problema es especialmente evidente en las inversiones en tierras. En una evaluación reciente de la Iniciativa Land Matrix sobre adquisiciones de tierras a gran escala en África se constató que el grado de cumplimiento de las VGGT es bajo, a pesar de los progresos realizados en el ámbito de la política pública en la última década. De las transacciones de tierras a gran escala que se evaluaron, el 78 % cumplía menos de la mitad de los principios de las VGGT y el 20 % no las cumplía en absoluto. A escala nacional, el 87 % de los países evaluados cumplía menos del 50 % de las VGGT en sus registros de adquisición de tierras. En todo el continente, los aspectos más problemáticos fueron: i) la falta de consultas inclusivas; ii) el incumplimiento de las leyes nacionales sobre tierras e inversiones, y iii) el desconocimiento de los derechos legítimos de tenencia, incluidos los derechos informales y consuetudinarios. En este contexto, las salvaguardas básicas para los derechos de tenencia, como el acceso a la resolución imparcial de las disputas, la protección contra las expropiaciones ilegales y la compensación justa, siguen siendo limitadas. Los mecanismos para hacer valer los derechos humanos y proporcionar recursos jurídicos o administrativos efectivos suelen ser débiles.

Un problema fundamental es la persistente falta de transparencia en la gobernanza de la tierra, en especial en lo que respecta a las adquisiciones de tierra a gran escala. Aunque se han hecho algunos avances, la mayoría de los datos sobre adquisiciones de tierras a gran escala siguen siendo incompletos o no están disponibles. Solo unos pocos países proporcionaron información sustancial al respecto. En el mejor de los casos, la información proporcionada cubre alrededor del 30 % de las variables utilizadas para hacer el seguimiento de los principios de las VGGT relacionados con las inversiones en tierras; sin embargo, la mayoría de los países solo llegan a entre el 5 y el 20 %. Esta falta de transparencia socava la inversión responsable y limita la fiabilidad de cualquier monitoreo.

Los proyectos recientes relacionados con el clima y la compensación de carbono muestran poca mejoría. A pesar de la escasez de datos, los resultados indican que una de cada cuatro de estas transacciones incumple principios fundamentales de las VGGT. Los problemas habituales son la falta de transparencia en los términos financieros, la ausencia de consultas apropiadas con las comunidades o del consentimiento libre, previo e informado (en el 25 % de los casos), los conflictos de tierras no resueltos (el 22 %) y los daños ambientales (el 22 %). Los resultados también revelan grandes deficiencias en la equidad y el bienestar de las comunidades. Asimismo, resaltan la necesidad urgente de fortalecer la supervisión y el cumplimiento en estas inversiones en tierras, en especial en los casos en que las infracciones son frecuentes y graves. Abordar estos problemas es crucial para garantizar la gobernanza responsable de la tierra y obtener logros justos para las comunidades locales, sobre todo a medida que los proyectos relacionados con el clima y la compensación de carbono se expanden rápidamente.

Se están realizando esfuerzos para aumentar el cumplimiento de la gobernanza responsable de la tierra, pero siguen existiendo dificultades que se ven agravadas por prácticas y actores cambiantes en el sector de la tierra. Se están implementando varias iniciativas basadas en normas adoptadas internacionalmente, como la Directiva 2024/1760 de la Unión Europea sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad. Si bien estas medidas representan un avance, traducirlas en cambios reales sobre el terreno tomará tiempo, lo que refleja la complejidad de la implementación y la resistencia de algunos países y grupos de presión influyentes.

Las dificultades relativas al cumplimiento se agravan aún más debido a estructuras accionarias y otros mecanismos financieros que controlan la tierra, los cuales son en gran medida invisibles en muchos países. Esta falta de transparencia dificulta la comprensión de su alcance y repercusión y complica, si no impide, su cumplimiento. El problema se intensifica porque muchas entidades corporativas y accionarias que invierten en tierras ahora están registradas en el extranjero y cada vez más radicadas en paraísos fiscales.

Datos destacados

Los datos sobre la tierra, especialmente los relativos a la tenencia de la tierra, siguen siendo escasos

- Con una puntuación promedio de 16,7, los datos sobre la tenencia de la tierra son tres veces menos disponibles que los datos de sectores como la contratación pública y las finanzas.
- El 56 % de los 59 países evaluados carecen de un marco sólido para recopilar y publicar datos sobre la tenencia de la tierra.
- Ocho años después de la Agenda 2030, ninguno de los indicadores sobre la tierra está clasificado como de nivel I. Solo 27, 49 y 83 países han informado oficialmente sobre el ODS 1.4.2, el ODS 5.a.1 y el ODS 5.a.2, respectivamente.

¿Quién es el propietario de la tierra en el mundo?

- En la práctica, el 28 % (3 700 millones de hectáreas) de la tierra en todo el mundo es tierra pública gestionada por los Estados, el 18 % (2 400 millones de hectáreas) es de propiedad privada y el 42 % (5 500 millones de hectáreas) es tierra consuetudinaria.
- Si bien la tierra consuetudinaria constituye el 42 % del total mundial, solo el 8 % (1 000 millones de hectáreas) está formalmente reconocida con derechos de propiedad documentados. Del 34 % no reconocido ni documentado, el 13 % (1 700 millones de hectáreas) está sujeto a derechos de uso designados y el 21 % (2 700 millones de hectáreas) sigue sin ser reconocido por los gobiernos.
- África Subsahariana tiene la mayor proporción de tierras bajo tenencia consuetudinaria (73 %) y la menor proporción de tierras de este tipo reconocidas legalmente (1 %).

La inseguridad de la tenencia es elevada y está aumentando

- El 23 % de la población adulta mundial (alrededor de 1 100 millones de personas) cree que es probable o muy probable que pierda el derecho a parte o la totalidad de sus tierras o viviendas en los próximos cinco años.
- Entre 2020 y 2024, la proporción de personas que se sienten inseguras con respecto a sus derechos sobre la tierra o la vivienda aumentó del 19 al 23 %.
- La inseguridad de la tenencia es mayor en el Cercano Oriente y África del Norte (29 %), Asia Oriental (26 %) y África Subsahariana (26 %), mientras que Asia Meridional tiene el nivel más bajo (18 %).
- Entre los jóvenes de 18 a 24 años, el 22 % se siente inseguro con respecto a su vivienda, en comparación con el 11 % de las personas mayores de 55 años.
- Las personas con documentación son casi la mitad de propensas (18 %) a sentir inseguridad en la tenencia de la tierra en comparación con aquellas sin documentación (35 %).

Los derechos de las mujeres sobre la tierra siguen estando rezagados

- En 43 de los 49 países con datos disponibles, los hombres tienen más probabilidades que las mujeres de poseer o tener derechos seguros sobre la tierra. En casi la mitad de estos países, la brecha de género supera los 20 puntos porcentuales.
- A nivel mundial, las mujeres suelen poseer una proporción mucho menor de tierras agrícolas, tanto conjunta como individualmente, en comparación con los hombres. En algunos países africanos, las mujeres poseen en propiedad exclusiva solo el 3 % de las tierras del hogar, frente al 28 % de los hombres.
- Casi la mitad de los países informan que solo cumplen dos o menos de los seis indicadores indirectos del ODS 5.a.2, lo que revela la persistencia de brechas legales.
- De los 91 países que informan sobre el ODS 5.a.2, el 49 % no ha adoptado medidas legales o lo ha hecho de forma limitada para proteger los derechos de las mujeres sobre la tierra, y el 38 % no garantiza la igualdad de derechos de sucesión entre mujeres y hombres en los casos en que no existe testamento.
- Existen cuotas obligatorias para la participación de las mujeres en la administración de la tierra en 26 de los 91 países, 15 de los cuales se encuentran en el África Subsahariana.
- De los 45 países que reconocen el derecho consuetudinario, solo 25 incluyen disposiciones legales que defienden la no discriminación o la igualdad de género por encima de las prácticas consuetudinarias en casos de conflicto.

Las tierras consuetudinarias son guardianas del medio ambiente mundial, pero se encuentran amenazadas

- Las tierras gestionadas colectivamente contienen el 37 % de todo el carbono irrecuperable a nivel mundial (50,63 Gt), y los biomas forestales representan el 85 % de este carbono.
- Las turberas de las tierras consuetudinarias abarcan unos 390 millones de hectáreas, lo que representa el 80 % del total mundial y almacena el 29 % del carbono irrecuperable.
- El 84 % de las tierras consuetudinarias se solapan con áreas clave para la biodiversidad, lo que representa el 33 % del total mundial.
- Aproximadamente el 40 % de los Paisajes Forestales Intactos (1 130 millones de hectáreas) se encuentran en tierras consuetudinarias, que también albergan el 32 % de los bosques estables del mundo.
- El 19 % de los bosques intactos se encuentran en tierras consuetudinarias no reconocidas, al igual que el 15 % de los focos críticos de carbono irrecuperable y el 7 % de las áreas clave para la biodiversidad.
- Casi el 60 % de las tierras consuetudinarias de 64 países están amenazadas por actividades industriales. Entre ellas se incluyen proyectos de energía renovable (42 %), extracción de petróleo y gas (18 %), agricultura comercial (14 %), minería (9 %) y urbanización (4 %).

Desigualdades extremas en la distribución de la tierra

- Las explotaciones agrícolas más grandes (más de 1 000 hectáreas) gestionan más de la mitad de las tierras agrícolas del mundo, aunque solo representan el 0,1 % del total de explotaciones agrícolas.
- En promedio, el 10 % de los propietarios de tierras más grandes gestionan el 56 % de la tierra. Considerando estimaciones globales de todos los países, éstos controlan alrededor del 89 % de la tierra.
- A nivel mundial, 400 millones de explotaciones agrícolas (el 85 % del total) tienen menos de 2 ha y representan solo alrededor del 9 % de la superficie agrícola total. El 40 % de los propietarios más pequeños explotan solo el 6 % en promedio, lo que supone algo más del 1 % si se calcula el total a nivel mundial.
- Cuando se considera la seguridad de la tenencia, la desigualdad aumenta aún más. Cuando solo se tienen en cuenta los derechos sobre la tierra documentados o alienables, la desigualdad en la propiedad de la tierra aumenta en todos los países evaluados; en tres de los 13 países africanos evaluados, el 10 % de las explotaciones más grandes controlan toda la tierra documentada, mientras que el 40 % más bajo no tiene ninguna, un patrón evidente en el 50 % de los países africanos.
- Las empresas y las entidades financieras representan el 70 % de las transacciones de tierras a gran escala, y los fondos de pensiones el 51 %. El 73 % de estas entidades operan sobre la base de accionistas.

¿Hacia una gobernanza responsable de la tierra?

- Desde la aprobación de las VGGT en 2012, 71 países (el 36 %) han emprendido algún tipo de reforma de la política agraria. De ellos, 27 (el 38 %) hicieron referencia a las VGGT. En África, el 57 % de los países han iniciado reformas.
- La adopción de los principios de gobernanza responsable de la tierra sigue siendo limitada. Solo el 20 % de los 172 países evaluados incorporan plenamente los principios de derechos humanos en sus políticas de tierra, mientras que el 60 % no hace referencia alguna a ellos.
- Entre las adquisiciones de tierras a gran escala evaluadas en África, el 78 % cumplía menos de la mitad de los principios de las VGGT. El 20 % no mostraba ningún cumplimiento. Las violaciones más comunes de las VGGT son la falta de consultas inclusivas, el incumplimiento de las leyes nacionales y el desconocimiento de los derechos legítimos de tenencia.
- La falta de transparencia sigue siendo una deficiencia importante. La mayoría de los países solo informan entre el 5 y el 20 % de las variables utilizadas para monitorear los principios de las VGGT en las inversiones en tierras.

Aspectos destacados sobre políticas

Centrarse en la aplicación de las políticas

- 1** Un compromiso político firme y una amplia participación de la sociedad son fundamentales para traducir los avances en materia de políticas en resultados medibles. Para generar un impulso, seguir los avances en relación con los ODS y exigir responsabilidades a las partes interesadas, es necesario garantizar compromisos nuevos y reforzados a nivel nacional en materia de seguridad de la tenencia de la tierra. Estos compromisos deben ser acordados por todos los actores dentro de los marcos existentes (como las VGGT, F&G, UNDROP y UNDRIP, entre otros) y en todos los sectores, incluidos la recuperación económica, la acción climática, la biodiversidad y las sociedades abiertas.

Gobernanza equitativa e inclusiva en tiempos de mayor presión sobre la tierra

- 2** Para que la gobernanza de la tierra sea eficaz, se necesita un entorno propicio, que vaya más allá de los enfoques tecnocráticos y descendentes hacia una gobernanza inclusiva y basada en los derechos. Esto significa garantizar una representación equitativa en los procesos de toma de decisiones y asegurar que todos los titulares de derechos tengan la misma voz y la capacidad de influir en las políticas. También requiere abordar las desigualdades, promover la transparencia y fomentar la confianza entre los ciudadanos y las instituciones para promover un sentido de pertenencia, participación y rendición de cuentas.

Garantizar la tierra para todos

- 3** La tierra es fundamental para el derecho a la alimentación, el derecho a una vivienda adecuada y otros derechos reconocidos por el derecho internacional de los derechos humanos. Todas las personas deben tener derecho a sentirse estables y seguras en su vivienda y su tierra, sin temor a ser desalojadas o desplazadas. Las políticas de tenencia de la tierra deben cumplir una doble función: reconocer los derechos legítimos de tenencia de todos los titulares de derechos y apoyar el desarrollo rural inclusivo y resiliente y los sistemas alimentarios sostenibles. Las medidas necesarias incluyen lograr la igualdad de género, ampliar el acceso de los jóvenes a la tierra, apoyar a los pequeños productores que necesitan tierra para salir de la pobreza y vincular el reconocimiento de los derechos sobre la tierra con el acceso a la financiación climática para prácticas de adaptación y mitigación.

Garantizar los derechos de las mujeres sobre la tierra

- 4** Para garantizar los derechos de las mujeres sobre la tierra es necesario que tengan igualdad de acceso a la propiedad y la herencia de la tierra, así como a la participación en la toma de decisiones relacionadas con la tierra. También es necesario abordar las desigualdades estructurales y las normas culturales que limitan el acceso de las mujeres a la tierra. Es fundamental contar con marcos jurídicos y normativos que tengan en cuenta las cuestiones de género, y estos deben armonizarse entre las diferentes leyes y sectores, especialmente en contextos caracterizados por el pluralismo jurídico. Dado que las mujeres pueden poseer tierras a través de diversos acuerdos (formales o informales, individuales o colectivos, privados o comunales), es esencial centrarse en la seguridad de la tenencia de la tierra y no únicamente en los títulos formales.

Garantizar los derechos consuetudinarios sobre la tierra

- 5** Es necesario acelerar los esfuerzos para reconocer y proteger legalmente los derechos de los usuarios consuetudinarios de la tierra en beneficio tanto de las personas como del planeta. Más allá del reconocimiento legal, la mayoría de las comunidades necesitan apoyo financiero y técnico para hacer frente a los retos locales de carácter social, económico y medioambiental. Estas iniciativas incluyen la gestión de los recursos comunitarios y acuerdos de cogestión que tratan a las comunidades consuetudinarias como socios en igualdad de condiciones para el diseño y la aplicación de soluciones climáticas. Es fundamental defender los principios del consentimiento libre, previo e informado, respetando la autodeterminación e integración de los conocimientos de los Pueblos Indígenas en los marcos de tierra, clima y gobernanza.

Abordar las crecientes desigualdades en materia de tenencia de la tierra

- 6** Cuando la tierra se concentra en manos de unos pocos, especialmente en contextos en los que la creación de empleo no agrícola es lenta y la pobreza rural es persistente, puede dar lugar a resultados sociales y económicos insostenibles. En los países con disponibilidad de tierras públicas o privadas, no deben excluirse las medidas redistributivas como opciones de política para reducir la pobreza, mejorar la seguridad alimentaria, abordar las tensiones sociales y revitalizar las economías rurales. En entornos en los que la redistribución no es viable debido a la escasez de tierra o a limitaciones políticas, deben considerarse medidas alternativas, como el control de los alquileres y los arrendamientos, así como regulaciones contra la concentración excesiva de la tierra.

Financiación adaptada y asociaciones reforzadas

- 7 Además de aumentar la financiación, también se necesita una financiación más eficaz y adaptada. Los mecanismos de financiación diferenciados pueden llegar de manera más eficaz a quienes están sobre el terreno y reforzar sus derechos sobre la tierra, así como apoyar una gobernanza responsable de la tierra. La integración de la tenencia de la tierra en los presupuestos nacionales y sectoriales, en los sectores de la agricultura, la silvicultura, la infraestructura y el clima, puede ayudar a aumentar la financiación y garantizar al mismo tiempo que la tenencia de la tierra se integre en estrategias de planificación e inversión más amplias.

Fortalecimiento de los datos, la evidencia y la transparencia

- 8 Los datos sobre la tierra deben desarrollarse y mejorarse continuamente para reflejar la dinámica diversa, compleja y cambiante de la tenencia y la gobernanza. Las presiones actuales y los contextos rápidamente cambiantes configuran esta dinámica. Más allá del uso de nuevas tecnologías y métricas innovadoras, es fundamental apoyar la investigación dirigida por la comunidad, utilizar fuentes de datos complementarias y aprovechar los sistemas de conocimientos tradicionales. El fortalecimiento de los datos sobre la tierra no es solo un objetivo técnico, sino que contribuye directamente a la transparencia, la rendición de cuentas, relaciones de poder más equitativas y resultados de desarrollo más amplios.



© FAO/Joan Manuel Ballellas

Con el apoyo financiero de:

AIM4Forests



UK Government

División de Transformación Rural e Igualdad de Género

Desarrollo Económico y Social

VG-Tenure@fao.org | www.fao.org/tenure

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura,
Roma, Italia