

# **Cambios consolidados en el primer borrador de 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**

**(12 a 15 de julio y 10 a 15 de octubre de 2011)**

## **Notas explicativas sobre los cambios en el primer borrador**

Las negociaciones intergubernamentales dirigidas por el CFS tuvieron lugar los días 12 a 15 de julio y 10 a 15 de octubre de 2011 antes de su aplazamiento y continuarán en una fecha pendiente de confirmación por el CFS.

Durante las negociaciones el plenario examinó el texto del primer borrador. En algunos casos, el texto fue objeto de examen por grupos temáticos<sup>a</sup> y grupos de amigos del Presidente antes de pasar al plenario para su examen. Cuando la reunión se suspendió el 15 de octubre, el plenario había llegado a un consenso sobre las secciones siguientes:

- Prefacio
- Sección 1 (Objetivos)
- Sección 2 (Naturaleza y alcance)
- Sección 3 (Principios rectores de la gobernanza responsable de la tenencia)
- Sección 5 (Marcos de políticas, jurídicos y organizativos relacionados con la tenencia)
- Sección 6 (Prestación de servicios)
- Sección 7 (Salvaguardas)
- Sección 10 (Tenencia informal)
- Sección 13 (Concentración parcelaria y otros enfoques para el reajuste)
- Sección 17 (Registros de derechos de tenencia)
- Sección 18 (Valoración)
- Sección 20 (Ordenación reglamentada del territorio)
- Sección 21 (Solución de controversias sobre derechos de tenencia)

Además, el plenario había llegado a un consenso con respecto a algunos párrafos en las secciones siguientes:

- Sección 4 (Derechos y responsabilidades relacionados con la tenencia)
- Sección 8 (Tierras, pesquerías y bosques públicos)
- Sección 9 (Pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas consuetudinarios de tenencia)
- Sección 11 (Mercados)

---

<sup>a</sup> En el curso del mes de julio de 2011 se reunieron los siguientes grupos temáticos:

- Grupo temático 1 (plenario): Alcance y finalidad de las Directrices voluntarias
- Grupo temático 2: Reforma de la tenencia
- Grupo temático 3: Mercados, inversiones y concesiones
- Grupo temático 4: Armonización del lenguaje
- Grupo temático 5: Definiciones y funciones de los actores estatales y no estatales

En el mes de octubre de 2011 el Grupo de armonización del lenguaje continuó su labor.

- Sección 12 (Inversiones)
- Sección 14 (Restitución)
- Sección 15 (Reformas redistributivas)
- Sección 16 (Expropiación y compensación)
- Sección 19 (Tributación)

En los casos en que resultó apropiado, se revisó el texto de las frases de otras secciones para ajustarse al texto sobre el cual el plenario había alcanzado un consenso.

El presente documento contiene el siguiente texto:

- a) Se señala con asteriscos el texto sobre el cual el plenario ha alcanzado un consenso.
- b) Figura entre corchetes e identificado por el grupo temático o el grupo de amigos del Presidente que realizó la propuesta el texto que dichos grupos han propuesto pero que el plenario no ha debatido.
- c) El texto debatido pero sobre el cual no se alcanzó un consenso ni en el plenario ni en los grupos temáticos o grupos de amigos del Presidente figura resaltado.
- d) El texto que no figura entre corchetes, no está resaltado o no se señala con asteriscos todavía no ha sido examinado por un grupo temático, por un grupo de amigos del Presidente o por el plenario.

**\* 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 \***

## Índice

Prefacio .....	3
<b>Parte 1 Postulados preliminares.....</b>	<b>6</b>
1. Objetivos .....	6
2. Naturaleza y alcance .....	6
<b>Parte 2 Asuntos generales .....</b>	<b>8</b>
3. Principios rectores de la gobernanza responsable de la tenencia .....	8
4. Derechos y responsabilidades relacionados con la tenencia .....	10
5. Marcos de políticas, jurídicos y organizativos relacionados con la tenencia...	12
6. Prestación de servicios .....	14
<b>Parte 3 Reconocimiento jurídico y asignación de derechos y deberes de tenencia .....</b>	<b>17</b>
7. Salvaguardas .....	17
8. Tierras, pesquerías y bosques públicos .....	18
9. Los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas consuetudinarios de tenencia.....	20
10. Tenencia informal .....	23
<b>Parte 4 Transferencias y otros cambios en los derechos y deberes de tenencia.....</b>	<b>25</b>
11. Mercados.....	25
12. Inversiones .....	26
13. Consolidación de tierras y otros enfoques de reajuste .....	29
14. Restitución .....	30
15. Reformas redistributivas .....	31
16. Expropiación y compensación .....	33
<b>Parte 5 Administración de la tenencia .....</b>	<b>36</b>
17. Registros de derechos de tenencia.....	36
18. Valoración.....	37
19. Tributación.....	38
20. Ordenación reglamentada del territorio.....	39
21. Solución de controversias sobre derechos de tenencia.....	40
22. Asuntos transfronterizos.....	41
<b>Parte 6 Respuestas al cambio climático y a situaciones de emergencia .....</b>	<b>42</b>
23. Cambio climático .....	42
24. Desastres naturales .....	43
25. Conflictos violentos .....	44
<b>Parte 7 Ejecución, seguimiento y evaluación .....</b>	<b>47</b>
<b>Anexo 1: Glosario .....</b>	<b>48</b>
<b>Anexo 2: Instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos pertinentes para la gobernanza de la tenencia .....</b>	<b>55</b>

**\* Prefacio \***

\* El propósito de las Directrices voluntarias es servir como referencia y proporcionar orientación para mejorar la gobernanza<sup>1</sup> de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques con el objetivo primordial de lograr la seguridad alimentaria para todos y apoyar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. \*

\* Las Directrices voluntarias tienen por objeto contribuir a los esfuerzos mundiales y nacionales para la erradicación del hambre y la pobreza, sobre la base de los principios del desarrollo sostenible y con el reconocimiento de la centralidad de la tierra para el desarrollo mediante el fomento de derechos seguros de tenencia y del acceso equitativo a la tierra. \*

\* La erradicación del hambre y la pobreza y el uso sostenible del medio ambiente dependen en gran medida de la forma en que las personas, las comunidades y otros grupos consiguen acceder a la tierra, la pesca y los bosques. Los medios de vida de muchos, particularmente las poblaciones rurales pobres, se basan en un acceso seguro y equitativo a estos recursos y en su control. Son la fuente de alimento y refugio, la base de las prácticas sociales, culturales y religiosas, y un factor central en el crecimiento económico. \*

\* Es importante tener en cuenta que la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, los bosques y la pesca está indisolublemente vinculada con el acceso a otros recursos naturales, como el agua y los minerales, y la gestión de los mismos. Aun reconociendo la existencia de diferentes modelos y sistemas de gobernanza de estos recursos naturales en los contextos nacionales, los Estados tal vez deseen tomar en consideración la gobernanza de los recursos naturales asociados en la aplicación de estas Directrices Voluntarias, según proceda. \*

\* Es a través de los sistemas de tenencia como las sociedades definen y regulan la forma en que las personas, comunidades y otros grupos logran acceder a la tierra, la pesca y los bosques. Los sistemas de tenencia determinan quiénes pueden usar qué recursos, por cuánto tiempo y en qué condiciones. Estos sistemas pueden cimentarse en políticas y leyes escritas, pero igualmente en costumbres y prácticas no escritas. Los sistemas de tenencia están expuestos a tensiones crecientes ante la exigencia de garantizar la seguridad alimentaria para una población mundial en aumento, en circunstancias en que la disponibilidad de tierras, de recursos pesqueros y de bosques se ve reducida por la degradación ambiental y el cambio climático. Unos derechos de tenencia inseguros se traducen en un aumento de la vulnerabilidad, el hambre y la pobreza, y pueden conducir a conflictos y a la degradación ambiental cuando los usuarios en competencia luchan por asegurarse el control de los recursos. \*

\* La gobernanza de la tenencia es un elemento crucial para determinar si y con arreglo a qué modalidades las personas, comunidades y otros grupos consiguen adquirir aquellos

---

<sup>1</sup> Las explicaciones de los términos importantes, tales como gobernanza, tenencia, tierra, pesca y bosques, figuran en el Anexo 1. Nota: El Anexo 1 está pendiente de finalización.

derechos y deberes conexos que les permiten utilizar y controlar la tierra, la pesca y los bosques. Muchos problemas relacionados con la tenencia surgen a consecuencia de una débil gobernanza; y los intentos de abordar los problemas de tenencia suelen verse afectados por la calidad de la gobernanza. Una gobernanza débil tiene efectos adversos en la estabilidad social, la utilización sostenible del medio ambiente, las inversiones y el crecimiento económico. Las personas pueden verse condenadas a vivir una vida de hambre y pobreza si pierden sus derechos de tenencia sobre sus hogares, la tierra, la pesca y los bosques y sus medios de vida, debido a la corrupción en las prácticas de tenencia, o al hecho de que los organismos de ejecución no protegen sus derechos. Las personas pueden incluso perder la vida cuando una gobernanza débil de la tenencia conduce a conflictos violentos. La gobernanza responsable de la tenencia, por el contrario, promueve el desarrollo social y económico sostenible que puede ayudar a erradicar la pobreza y la inseguridad alimentaria y alienta la inversión responsable. \*

\* En respuesta al interés creciente y generalizado que despiertan las cuestiones antes mencionadas, la FAO y sus asociados han emprendido la elaboración de unas directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra (Directrices Voluntarias). Esta iniciativa prosigue y respalda las *Directrices Voluntarias en apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional* (Directrices Voluntarias sobre el derecho a la alimentación), aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127.º período de sesiones en noviembre de 2004, y la *Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural* (CIRADR), celebrada en 2006. \*

\* En su 36.º período de sesiones, en octubre de 2010, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS) impulsó la continuación del proceso amplio para la elaboración de las Directrices Voluntarias con vistas a su presentación y examen en el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, y decidió crear en su seno un grupo de trabajo de composición abierta para la revisión del primer borrador de las Directrices Voluntarias. \*

\* El formato de las Directrices Voluntarias se ajusta estrechamente al de otros instrumentos voluntarios de la FAO, en los que se estipulan los principios y normas internacionalmente aceptados para las prácticas responsables: *las Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación; el Código de Conducta para la Pesca Responsable; el Código internacional de conducta para la distribución y utilización de plaguicidas; Ordenación responsable de los bosques plantados: directrices voluntarias; y Manejo del fuego: directrices voluntarias: Principios y acciones estratégicas*. Estos instrumentos son documentos relativamente cortos que proporcionan marcos que se pueden utilizar al desarrollar estrategias, políticas, legislación, programas y actividades. Están acompañados por una amplia gama de documentos adicionales, tales como directrices complementarias que proporcionan detalles técnicos sobre aspectos específicos cuando resulta necesario, materiales de capacitación y promoción y directrices adicionales para ayudar en la ejecución. Tras la aprobación de las Directrices Voluntarias, se publicarán unos documentos adicionales similares. \*

\* El actual proyecto que se presentó al CFS para su examen y aprobación ha sido elaborado por el grupo de trabajo de composición abierta en tres sesiones en junio, julio

y octubre, y deberá finalizarse en otra sesión en una fecha por confirmar. Se basa en un proceso integrador de consultas que se produjeron durante el período 2009-2010. Se celebraron consultas regionales en Brasil, Burkina Faso, Etiopía, la Federación de Rusia, Jordania, Namibia, Panamá, Rumania, Samoa y Viet Nam. En esas reuniones se congregaron cerca de 700 personas provenientes de 133 países que representaban a los sectores público y privado, la sociedad civil y el mundo académico. Casi 200 personas de 70 países asistieron a cuatro consultas celebradas específicamente para la sociedad civil de África (en Malí), de Asia (en Malasia), de Europa y Asia central y occidental (en Italia) y de América Latina (en Brasil); y más de 70, procedentes de 21 países, estuvieron presentes en una consulta adicional del sector privado. En el proyecto de las Directrices Voluntarias se incorporan las propuestas que fueron recibidas a través de una consulta electrónica sobre el borrador cero. Las propuestas para perfeccionar el borrador cero provienen del sector público y privado, de la sociedad civil y del mundo académico, y se han originado en distintos lugares del mundo. \*

\* El proyecto es coherente con y se basa en los instrumentos internacionales y regionales, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio, referentes a los derechos humanos y a los derechos de tenencia que se muestran en el Anexo 2. Se anima a los lectores de estas Directrices Voluntarias a examinar regularmente estos instrumentos para conocer las obligaciones y los compromisos voluntarios que les corresponden a la hora de emprender mejoras en la gobernanza de la tenencia y para recabar orientaciones adicionales. \*

## **Parte 1 \* Postulados preliminares \***

### **1. \* Objetivos \***

1.1 \* Mediante estas Directrices Voluntarias se persigue mejorar la gobernanza de la tenencia de la tierra<sup>2</sup>, la pesca y los bosques. Su objetivo es producir beneficios para todas las personas, en especial las vulnerables y marginadas, y alcanzar las metas de la seguridad alimentaria y la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, la mitigación de la pobreza, la creación de medios de vida sostenibles, la estabilidad social, la seguridad de la vivienda, el desarrollo rural, la protección del medio ambiente y el desarrollo social y económico sostenible. Todos los programas y políticas y la asistencia técnica destinada a mejorar la gobernanza de la tenencia mediante la aplicación de estas Directrices deberían guardar coherencia con las obligaciones existentes de los Estados con arreglo al Derecho internacional, en especial la Declaración universal de derechos humanos y otros instrumentos internacionales sobre los derechos humanos. \*

1.2 \* Estas Directrices tienen por objeto: \*

1. \* Mejorar la gobernanza de la tenencia proporcionando orientación e información sobre las prácticas internacionalmente aceptadas para los sistemas por conducto de los cuales se regulan los derechos de uso, gestión y control de las tierras, la pesca y los bosques. \*
2. \* Contribuir a la mejora y a la elaboración de los marcos de políticas, así como los marcos jurídicos y organizativos a través de los cuales se regulan los derechos de tenencia sobre dichos recursos. \*
3. \* Aumentar la transparencia y mejorar el funcionamiento de los sistemas de tenencia. \*
4. \* Fortalecer las capacidades y el funcionamiento de los organismos de ejecución, las autoridades judiciales, los gobiernos locales, las organizaciones de agricultores y productores en pequeña escala, de los pescadores, y de los usuarios de los bosques, los pastores, los pueblos indígenas y otras comunidades, la sociedad civil, el sector privado, las instituciones académicas y todos aquellos que tienen interés en la gobernanza de la tenencia, así como promover la cooperación entre los actores mencionados. \*

### **2. \* Naturaleza y alcance \***

2.1 \* Las presentes Directrices tienen carácter voluntario. \*

---

<sup>2</sup> El término “tierra” se define en el Anexo 1. Nota: El Anexo 1 está pendiente de finalización.

- 2.2 \* Las Directrices deberían ser interpretadas y aplicarse en consonancia con las obligaciones expresadas en el derecho nacional e internacional, y teniendo en debida consideración los compromisos voluntarios asumidos en virtud de los instrumentos regionales e internacionales aplicables. Las Directrices complementan y respaldan las iniciativas nacionales, regionales e internacionales relacionadas con los derechos humanos en las que se consignan los derechos relativos a la seguridad de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques, así como las iniciativas orientadas a mejorar la gobernanza. Ningún elemento de estas Directrices debería interpretarse como limitación o menoscabo de las obligaciones legales a las que un Estado pueda estar sujeto en virtud del derecho internacional. \*
- 2.3 \* Estas Directrices pueden ser utilizadas por los Estados, los organismos de ejecución, las autoridades judiciales, los gobiernos locales, las organizaciones de agricultores y productores en pequeña escala, de pescadores y de usuarios de los bosques, los pastores, los pueblos indígenas y otras comunidades, la sociedad civil, el sector privado, las instituciones académicas y todas aquellas personas interesadas en evaluar la gobernanza de la tenencia y en determinar y aplicar mejoras en la misma.\*
- 2.4 \* Estas Directrices tienen alcance mundial. Teniendo en cuenta el contexto nacional, pueden ser utilizadas por todos los países y regiones en cualesquiera etapas del desarrollo económico; y se pueden utilizar en el ámbito de la gobernanza de todas las formas de tenencia, incluida la pública, la privada, la comunal, la colectiva, la indígena y la consuetudinaria. \*
- 2.5 \* Estas Directrices Voluntarias deberían interpretarse y aplicarse de conformidad con los sistemas jurídicos nacionales y sus instituciones. \*

## **Parte 2 \* Asuntos generales \***

\* En esta parte se estudian aspectos de la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en cuanto a derechos y responsabilidades; los marcos de políticas, jurídicos y organizativos, así como la prestación de servicios. \*

\* En el contexto de la gobernanza de la tenencia los Estados tienen obligaciones con arreglo a los instrumentos internacionales aplicables de derechos humanos. La Parte 2 debería interpretarse de conformidad con el párrafo 2.2. \*

### **3. \* Principios rectores de la gobernanza responsable de la tenencia \***

#### **3A \* Principios generales \***

##### **3.1 \* Los Estados deberían: \***

1. \* Dar reconocimiento y respetar a todos los titulares legítimos y sus derechos de tenencia. Deberían adoptar medidas razonables para identificar, registrar y respetar a los titulares y sus derechos, ya sea que estos últimos hayan sido registrados oficialmente o no; abstenerse de vulnerar los derechos de tenencia de otros, y cumplir con los deberes que derivan de tales derechos. \*
2. \* Salvaguardar los derechos legítimos de tenencia frente a las acciones que puedan amenazarlos y las infracciones. Deberían proteger a los titulares contra la pérdida arbitraria de sus derechos de tenencia, incluidos los desalojos forzosos. \*
3. \* Promover y facilitar el goce de los derechos legítimos de tenencia. Deberían llevar a cabo acciones concretas destinadas a fomentar y facilitar la plena realización de los derechos de tenencia o las transacciones de derechos; por ejemplo, asegurando que los servicios sean accesibles a todos. \*
4. \* Proporcionar acceso a la justicia para hacer frente a las violaciones de los derechos legítimos de tenencia. Deberían proporcionar a todos, mediante el recurso a las autoridades judiciales o a otros instrumentos, una vía eficaz y accesible para la resolución de los conflictos sobre los derechos de tenencia, y poner en ejecución las resoluciones en plazos breves y a costos asequibles. Los Estados deberían proporcionar una reparación rápida y justa cuando los derechos de tenencia se expropian por motivos de utilidad pública. \*
5. \* Prevenir las disputas relacionadas con la tenencia, los conflictos violentos y la corrupción. Deberían tomar medidas activas para evitar que surjan disputas por la tenencia y deriven en conflictos violentos. Deberían tratar de impedir la corrupción en todas sus formas, en todos los niveles y en todos los ámbitos. \*

- 3.2 \* Los actores no estatales, tales como las empresas comerciales, tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos y de tenencia legítima. Las empresas comerciales deberían actuar con la diligencia debida para evitar infringir los derechos humanos y de tenencia legítima de terceros. Deberían integrar los correspondientes sistemas de gestión de riesgos para prevenir y afrontar efectos adversos sobre las poblaciones y los derechos legítimos de tenencia. Las empresas deberían establecer mecanismos no judiciales de protección, entre ellos mecanismos eficaces de reclamación a nivel operativo, cuando corresponda, en los casos en que hayan causado o contribuido a causar efectos adversos sobre las poblaciones y los derechos legítimos de tenencia. Las empresas deberían determinar y evaluar cualquier efecto real o potencial sobre las poblaciones y los derechos legítimos de tenencia en el que pueden estar involucradas. Los Estados, de conformidad con sus obligaciones internacionales, deberían facilitar el acceso a un amparo judicial efectivo ante las repercusiones negativas sobre las poblaciones y los derechos legítimos de tenencia producidos por las empresas comerciales. Cuando se trate de sociedades transnacionales, los Estados de origen tienen un papel que desempeñar para ayudar tanto a las empresas como a los Estados de acogida con el fin de asegurar que las empresas no estén involucradas en abusos contra los derechos humanos y de tenencia legítima. Los Estados deberían adoptar medidas adicionales para ofrecer una protección ante los abusos contra los derechos humanos y de tenencia legítima cometidos por empresas comerciales que sean propiedad o estén bajo control del Estado, o que reciban apoyos y servicios importantes de organismos estatales. \*

### **3B \* Principios de aplicación \***

\* Estos principios de aplicación son esenciales para contribuir a la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques. \*

1. \* **Dignidad humana:** reconocimiento de la dignidad intrínseca y los derechos humanos iguales e inalienables de todos los individuos. \*
2. \* **No discriminación:** nadie debe ser objeto de discriminación por ley ni en las políticas, así como tampoco en la práctica. \*
3. \* **Equidad y justicia:** reconocimiento de que la igualdad entre los individuos puede requerir el reconocimiento de las diferencias entre los individuos y la adopción de medidas positivas, incluido el empoderamiento, con el fin de fomentar derechos equitativos de tenencia y acceso a la tierra, la pesca y los bosques para todos, mujeres y hombres, jóvenes y personas vulnerables y tradicionalmente marginadas, dentro del contexto nacional. \*
4. \* **Igualdad de género:** Garantizar la igualdad del derecho de mujeres y hombres al disfrute de los derechos humanos, al tiempo que se reconocen las diferencias entre hombres y mujeres y se toman medidas específicas encaminadas a acelerar la igualdad de hecho, cuando sea necesario. Los Estados deberían asegurar que las mujeres y las niñas tienen los mismos

derechos de tenencia y acceso a la tierra, la pesca y los bosques con independencia de su estado civil y situación marital. \*

5. \* **Enfoque holístico y sostenible:** reconocer la interrelación que existe entre los recursos naturales y sus usos, y adoptar un enfoque integrado y sostenible para su administración. \*
6. \* **Consulta y participación:** establecer relación con y buscar el apoyo de aquellos que, teniendo derechos legítimos de tenencia, podrían verse afectados por las decisiones, antes de la adopción de estas, y responder a sus contribuciones; tener en cuenta los desequilibrios de poder existentes entre las distintas partes y garantizar la participación activa, libre, efectiva, significativa e informada de individuos y grupos en los correspondientes procesos de toma de decisiones. \*
7. \* **Estado de derecho:** adopción de un enfoque basado en reglas a través de leyes que se dan a conocer ampliamente en los idiomas correspondientes, aplicables a todos y por igual y a través de un poder judicial independiente, compatibles con las obligaciones vigentes impuestas por el derecho nacional e internacional, y teniendo en cuenta los compromisos voluntarios asumidos en virtud de los instrumentos regionales e internacionales aplicables. \*
8. \* **Transparencia:** definición clara y amplia difusión de las políticas, leyes y procedimientos en los idiomas correspondientes y amplia difusión de las decisiones en los idiomas correspondientes y en formatos accesibles para todos. \*
9. \* **Rendición de cuentas:** responsabilizar a los individuos, los organismos públicos y actores no estatales de sus acciones y decisiones de acuerdo con los principios del Estado de derecho. \*
10. \* **Mejora continua:** los Estados deberían mejorar los mecanismos de seguimiento y análisis de la gobernanza de la tenencia a fin de desarrollar programas basados en datos y garantizar mejoras constantes. \*

#### 4. \* **Derechos y responsabilidades relacionados con la tenencia** \*

- 4.1 \* Los Estados deberían esforzarse por asegurar la gobernanza responsable de la tenencia, porque la tierra, la pesca y los bosques son fundamentales para la realización de los derechos humanos, la seguridad alimentaria, la erradicación de la pobreza, la sostenibilidad de los medios de vida, la estabilidad social, la seguridad de la vivienda, el desarrollo rural y el crecimiento social y económico. \*
- 4.2 \* Los Estados deberían garantizar que todas las acciones relativas a la tenencia y su gobernanza se ajustan a sus obligaciones vigentes expresadas en el derecho nacional e internacional, y teniendo en debida consideración los compromisos

voluntarios asumidos en virtud de los instrumentos regionales e internacionales aplicables. \*

- 4.3 \* Todas las partes deberían reconocer que ningún tipo de derecho de tenencia, incluida la propiedad privada, tiene carácter absoluto. Todos los derechos de tenencia están limitados por los derechos de otros y por las medidas adoptadas por los Estados con finalidades públicas. Tales medidas deberían determinarse por ley únicamente a efectos de promover el bienestar común, en especial la protección del medio ambiente, y de acuerdo con las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos. Los derechos de tenencia también tienen un contrapeso debido a la existencia de deberes. Todos los individuos deberían actuar en el respeto de la protección a largo plazo y la utilización sostenible de la tierra, la pesca y los bosques. \*
- 4.4 \* A partir de un examen de los derechos de tenencia en consonancia con el derecho nacional, los Estados deberían otorgar un reconocimiento legal a aquellos derechos legítimos de tenencia que actualmente no estén protegidos por la ley. Las políticas y leyes que garanticen los derechos de tenencia no deberían ser discriminatorias y deberían reflejar una sensibilidad ante las cuestiones de género. En consonancia con el párrafo 3B.6, los Estados deberían definir, a través de reglas ampliamente difundidas, qué categorías de derechos son las que se consideran legítimas. Todas las formas de tenencia deberían garantizar a las personas un grado de seguridad que les garantice una protección jurídica contra los desalojos forzosos ilegales, el acoso y otras amenazas. \*
- 4.5 \* Los Estados deberían proteger los derechos legítimos de tenencia y asegurar que las personas no estén expuestas a expulsiones arbitrarias, y que sus derechos legítimos de tenencia no se vean suprimidos o violados de otra manera. \*
- 4.6 \* Los Estados deberían eliminar y prohibir todas las formas de discriminación en relación con los derechos de tenencia, en particular las derivadas del cambio en el estado matrimonial, la falta de capacidad jurídica y la falta de acceso a los recursos económicos. En concreto, los Estados deberían garantizar la igualdad de derechos de tenencia para mujeres y hombres, incluyendo el derecho a heredar y a legar estos derechos. Tales medidas de los Estados deberían corresponderse con sus obligaciones en el marco de la legislación nacional pertinente y del derecho internacional y tener en cuenta los compromisos voluntariamente asumidos en el marco de los instrumentos regionales e internacionales aplicables. \*
- 4.7 \* Los Estados deberían considerar el ofrecimiento de asistencia —de manera no discriminatoria y con sensibilidad ante las cuestiones de género— a las personas que no estén en condiciones de adquirir por sí mismas unos derechos de tenencia que les garanticen su propio sostenimiento, o que no puedan acceder a los servicios de los organismos de ejecución y tribunales de justicia, o intervenir en procesos que pudiesen afectar a sus derechos de tenencia. \*
- 4.8 \* Considerando que todos los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes e interrelacionados, la gobernanza de la tenencia de la tierra, la

pesca y los bosques no solo debería tomar en cuenta aquellos derechos que están directamente vinculados con el acceso y el uso de la tierra, la pesca y los bosques, sino también todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Al hacerlo así, los Estados deberían respetar y proteger los derechos civiles y políticos de los defensores de los derechos humanos, en especial los derechos humanos de los campesinos, pueblos indígenas, pescadores, pastores y trabajadores rurales, y deberían observar sus obligaciones en materia de derechos humanos cuando traten con personas y asociaciones que actúen en defensa de la tierra, la pesca y los bosques. \*

4.9 [Los Estados deberían proporcionar acceso, por conducto de órganos judiciales y administrativos imparciales y competentes, a medios que permitan dar solución oportuna, asequible y eficaz a las disputas sobre los derechos de tenencia, incluidos los medios alternativos para dichas soluciones, y deberían proporcionar medios procesales eficaces y un derecho de apelación. Los medios procesales deberían aplicarse con prontitud y pueden incluir la restitución, la indemnización, la compensación y la reparación. Los Estados deberían asegurar que cualquier persona cuyos derechos humanos se violen en el contexto de la tenencia tenga también derecho a tales medios de resolución de las disputas y recursos procesales.] *(El plenario solicitó que se revisara este párrafo tras el examen de los párrafos 21.1 y 21.6; el plenario ha llegado ahora a un consenso acerca de dichos párrafos.)*

4.10 \* Los Estados deberían acoger favorablemente y facilitar la participación de los usuarios de la tierra, la pesca y los bosques en un proceso plenamente participativo de la gobernanza de la tenencia que incluya entre otras cosas la formulación y aplicación de políticas y leyes y de decisiones sobre el desarrollo territorial, en función de los papeles de los actores estatales y no estatales y en consonancia con las legislaciones nacionales. \*

## **5. \* Marcos de políticas, jurídicos y organizativos relacionados con la tenencia \***

5.1 \* Los Estados deberían crear y mantener unos marcos de políticas, jurídicos y organizativos que promuevan la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques. Dichos marcos dependen y se asientan en las reformas más amplias que se lleven a cabo en el sistema jurídico, el servicio público y las autoridades judiciales. \*

5.2 \* Los Estados deberían garantizar que los marcos de políticas, jurídicos y organizativos para la gobernanza de la tenencia se ajustan a sus obligaciones existentes en virtud del derecho nacional e internacional, y teniendo en debida consideración los compromisos voluntarios asumidos en virtud de los instrumentos regionales e internacionales aplicables. \*

5.3 \* Los Estados deberían garantizar que los marcos de políticas, jurídicos y organizativos para la gobernanza de la tenencia reconozcan y respeten, de conformidad con las leyes nacionales, los derechos legítimos de tenencia, en

particular los derechos consuetudinarios legítimos de tenencia que no gocen actualmente de protección legal, y facilitar, fomentar y proteger el ejercicio de los derechos de tenencia. Los marcos deberían reflejar la importancia social, cultural, económica y ambiental de la tierra, la pesca y los bosques. Los Estados deberían implantar unos marcos que no sean discriminatorios y que promuevan la equidad social y la igualdad de género. Los marcos deberían reflejar las interconexiones que existen entre la tierra, la pesca y los bosques y sus usos, y establecer un enfoque integrado para su administración. \*

- 5.4 \* Los Estados deberían considerar los obstáculos concretos que encuentran las mujeres y las niñas con relación a la tenencia y a los derechos asociados a la misma y tomar medidas para garantizar que los marcos jurídicos y de políticas proporcionan una protección adecuada a las mujeres, así como el cumplimiento y la aplicación de las leyes que reconocen los derechos de tenencia de las mujeres. Los deberían garantizar que las mujeres tengan capacidad legal de concertar contratos referentes a derechos de tenencia en pie de igualdad con los hombres y deberían procurar que se pongan a disposición servicios jurídicos y otras clases de asistencia que permitan que las mujeres defiendan sus intereses relativos a la tenencia. \*
- 5.5 \* Los Estados deberían elaborar unas políticas, leyes y procedimientos pertinentes por medio de procesos participativos que involucren a todas las partes afectadas, asegurando que desde un principio sean tomados en cuenta tanto los hombres como las mujeres. Las políticas, leyes y procedimientos deberían formularse teniendo en consideración las capacidades para su ejecución e incorporando un enfoque de género. Las políticas, leyes y procedimientos deberían expresarse con claridad en los idiomas correspondientes y ser objeto de una amplia difusión. \*
- 5.6 \* Los Estados deberían situar las responsabilidades en los niveles del gobierno que puedan prestar sus servicios a la población con la mayor eficacia. Los Estados deberían definir claramente las funciones y responsabilidades de los organismos encargados de tenencia de la tierra, la pesca y los bosques. Los Estados deberían asegurar la coordinación entre los organismos de ejecución, así como con los gobiernos locales y los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas consuetudinarios de tenencia. \*
- 5.7 \* Los Estados deberían definir y dar a conocer las oportunidades a disposición de la sociedad civil, el sector privado y el mundo académico para contribuir al desarrollo y la aplicación de los marcos de políticas, jurídicos y organizativos en la medida oportuna. \*
- 5.8 \* Los Estados y otras partes deberían revisar y supervisar periódicamente los marcos de políticas, jurídicos y organizativos con el objeto de que sigan siendo eficaces. Para mejorar sus servicios y tratar de eliminar la corrupción a través de la transparencia en los procesos y la toma de decisiones, los organismos de ejecución y las autoridades judiciales deberían mantener contactos con la sociedad civil, los representantes de los usuarios y el público en general. La

información sobre los cambios y sus repercusiones esperadas debería formularse con claridad y ser difundida en los idiomas correspondientes. \*

- 5.9 Los Estados deberían reconocer que las políticas y leyes sobre derechos de tenencia funcionan en un contexto político, jurídico, social, cultural, religioso<sup>3</sup>, económico y ambiental ampliado. Si ese contexto llegase a cambiar y fuese por consiguiente necesario introducir reformas en las disposiciones de tenencia, los Estados deberían esforzarse por crear un consenso nacional que propicie la ejecución de las reformas propuestas. \*

## **6. \* Prestación de servicios<sup>4</sup> \***

- 6.1 \* En la medida en que lo permitan los recursos, los Estados deberían asegurar que los organismos de ejecución y las autoridades judiciales dispongan de adecuadas capacidades humanas, físicas, financieras y de otro tipo para aplicar las políticas y leyes de manera oportuna, eficaz y con sensibilidad ante las cuestiones de género. El personal, en todos los niveles organizativos, debería recibir una capacitación continua y en su contratación se deberían tener en cuenta adecuadamente la igualdad de género y social. \*
- 6.2 \* Los Estados deberían garantizar que la prestación de servicios relativos a la tenencia y su administración se ajustan a sus obligaciones existentes en el marco del derecho nacional e internacional, y teniendo en debida consideración los compromisos voluntarios asumidos en virtud de los instrumentos regionales e internacionales aplicables. \*
- 6.3 \* Los Estados deberían proporcionar con prontitud unos servicios accesibles y no discriminatorios destinados a la protección de los derechos de tenencia sobre la tierra a fin de promover y facilitar el goce de esos derechos y facilitar la solución de conflictos. Los Estados deberían eliminar los requisitos jurídicos y de procedimiento innecesarios y deberían tratar de superar los obstáculos relacionados con los derechos de tenencia. Los Estados deberían revisar los servicios de los organismos de ejecución y de las autoridades judiciales e introducir mejoras en ellos cuando sea necesario. \*
- 6.4 \* Los Estados deberían asegurar que los organismos de ejecución y las autoridades judiciales ofrezcan servicios a la totalidad de la población, incluidas las personas que viven en zonas remotas. Los servicios deberían procurarse con rapidez y eficiencia, utilizando la tecnología apropiada en cada lugar a fin de incrementar la eficiencia y las posibilidades de acceso. Se deberían elaborar directrices internas que permitan al personal aplicar de manera fiable y coherente las políticas y leyes. Los procedimientos deberían simplificarse sin que se comprometan la seguridad de la tenencia o la calidad de la justicia. Deberían

---

<sup>3</sup> La utilización de la palabra “religioso” se examinará caso por caso cuando se reanuden las negociaciones.

<sup>4</sup> La Sección 6 orienta especialmente la lectura de las Secciones 17 a 21.

difundirse ampliamente materiales explicativos en los idiomas correspondientes e informar a los usuarios de sus derechos y responsabilidades. \*

- 6.5 \* Los Estados deberían elaborar políticas y leyes que fomenten el intercambio, según proceda, de la información espacial y de otro tipo relativa a los derechos de tenencia para su utilización eficaz por el Estado y los organismos de ejecución, los pueblos indígenas y otras comunidades, la sociedad civil, el sector privado, el mundo académico y el público en general. Se deberían elaborar estándares nacionales para que la información pueda ser compartida, teniendo en consideración los estándares internacionales y regionales que rigen al respecto. \*
- 6.6 \* Los Estados y demás actores deberían considerar medidas adicionales para apoyar a los grupos vulnerables o marginados que, de otro modo, no podrían acceder a los servicios administrativos y judiciales. Estas medidas deberían incluir el asesoramiento jurídico (por ejemplo, una asistencia letrada asequible) y tal vez también la prestación de servicios por parte de expertos jurídicos o peritos agrimensores para profesionales y de servicios móviles para las comunidades asentadas en lugares remotos y los pueblos indígenas nómadas. \*
- 6.7 \* Los Estados deberían fomentar que los organismos de ejecución y las autoridades judiciales impulsaran una cultura basada en el servicio y el comportamiento ético. Para mejorar el nivel y la calidad de los servicios prestados, satisfacer las expectativas y responder a las nuevas necesidades, dichas entidades deberían solicitar con regularidad comentarios y sugerencias, por ejemplo mediante encuestas o la intervención de grupos especializados. Los organismos y las autoridades judiciales deberían publicar sus niveles de rendimiento y comunicar periódicamente los resultados obtenidos. Los usuarios deberían disponer de canales para formular reclamos tanto en el seno del organismo de ejecución, por ejemplo mediante un examen administrativo, o externamente, por ejemplo a través de un examen independiente o de un ombudsman. \*
- 6.8 \* Las asociaciones profesionales competentes involucradas en los servicios relacionados con la tenencia deberían elaborar, divulgar y supervisar la aplicación de unas normas éticas de comportamiento de elevado perfil. Los agentes del sector público y privado deberían cumplir las normas éticas aplicables. En el caso de que las violasen, deberían ser sometidos a medidas disciplinarias. Cuando no existan tales asociaciones, los Estados deberían procurar un entorno que lleve a su establecimiento. \*
- 6.9 \* Los Estados y los actores no estatales deberían tratar de impedir la corrupción con respecto a los derechos de tenencia. Los Estados deberían conseguir este objetivo especialmente a través de la consulta y la participación, el imperio de la ley, la transparencia y la rendición de cuentas. Los Estados deberían adoptar y aplicar medidas para combatir la corrupción, tales como el establecimiento de controles y equilibrios, la limitación del uso arbitrario del poder, la resolución de los conflictos de intereses y la adopción de normas y reglamentos claros. Los Estados deberían facilitar la revisión administrativa o judicial de las decisiones

de los organismos de ejecución. Los empleados que trabajen en la administración de la tenencia deberían rendir cuentas de sus actos. Se les deberían proporcionar los medios para desempeñar con eficacia sus funciones. Deberían gozar de protección ante las interferencias en sus funciones y ante las represalias por la denuncia de actos de corrupción. \*

### **Parte 3 \* Reconocimiento jurídico y asignación de derechos y deberes de tenencia \***

\* En esta parte se aborda la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en relación con el reconocimiento jurídico de los derechos de tenencia de los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas consuetudinarios de tenencia, además de los derechos de tenencia informales; y la asignación inicial de derechos de tenencia sobre la tierra, las pesquerías y los bosques que son propiedad o se encuentran bajo control del sector público. \*

#### **7. \* Salvaguardas \***

7.1 \* Cuando reconozcan o asignen derechos de tenencia sobre la tierra, la pesca y los bosques, los Estados deberían establecer salvaguardas, de acuerdo con las leyes nacionales, con el propósito de evitar la violación o la extinción de derechos de tenencia ajenos, incluidos los derechos legítimos que no están en la actualidad amparados por la ley. En particular, mediante las salvaguardas se debería proteger a las mujeres y personas vulnerables, quienes poseen derechos subsidiarios tales como los derechos de recolección. \*

7.2 \* Los Estados deberían garantizar que todas las acciones relativas al reconocimiento legal y la asignación de derechos y deberes de tenencia se ajustan a sus obligaciones existentes en el marco del derecho nacional e internacional y tienen en debida consideración los compromisos voluntarios asumidos en virtud de los instrumentos regionales e internacionales aplicables. \*

7.3 \* En aquellas zonas en donde los Estados se propongan reconocer o asignar derechos de tenencia, los Estados deberían identificar primeramente todos los derechos y titulares de derechos de tenencia existentes, estén registrados o no. Los pueblos indígenas y otras comunidades consuetudinarias, los pequeños agricultores y cualesquiera otras personas que pudieran verse afectadas deberían poder participar en los procesos de consulta, de conformidad con los párrafos 3B.6 y 9.8. Los Estados deberían facilitar el acceso a la justicia, de acuerdo con el párrafo 4.9, a quienes consideren que sus derechos de tenencia no han sido reconocidos. \*

7.4 \* Los Estados deberían asegurar que las mujeres y los hombres gozan de igualdad ante los derechos de tenencia de reconocimiento reciente y que tales derechos se registren. Cuando fuese posible, el reconocimiento y asignación jurídica de los derechos de tenencia de individuos, familias y comunidades debería llevarse a cabo de manera sistemática, avanzando zona por zona, en consonancia con las prioridades nacionales, con el objeto de proporcionar a las personas pobres y vulnerables plenas oportunidades para el reconocimiento jurídico de sus derechos de tenencia. Se debería proporcionar asesoramiento legal en particular a las personas pobres y vulnerables. Para la inscripción inicial de los derechos de tenencia, incluidos los procesos de cartografiado de los mismos, se debería proceder conforme a enfoques locales apropiados con el objeto de incrementar la transparencia. \*

- 7.5 \* Los Estados deberían asegurar que las personas cuyos derechos de tenencia han sido reconocidos o aquellas a quienes se han asignado nuevos derechos de tenencia tengan pleno conocimiento de sus derechos, pero también de sus obligaciones. Cuando sea necesario, los Estados deberían proporcionar a estas personas apoyo para que puedan disfrutar de sus derechos de tenencia y cumplir con sus obligaciones. \*
- 7.6 \* Cuando no sea posible un reconocimiento legal de los derechos de tenencia, los Estados deberían impedir los desalojos forzosos que contravengan a sus obligaciones existentes en el marco del derecho nacional e internacional, teniendo en debida consideración los compromisos voluntarios asumidos en virtud de los instrumentos regionales e internacionales aplicables y de conformidad con los principios de las presentes Directrices. \*

## **8. \* Tierras, pesquerías y bosques públicos \***

- 8.1 \* Cuando los Estados tengan la propiedad o el control de la tierra, la pesca y los bosques, los Estados deberían determinar el uso y control de estos recursos a la luz de objetivos sociales, económicos y ambientales más amplios. Los Estados deberían garantizar que todas las actuaciones se ajustan a sus obligaciones existentes en el marco del derecho nacional e internacional, teniendo en debida consideración los compromisos voluntarios asumidos en virtud de los instrumentos regionales e internacionales aplicables. \*

- 8.2 Cuando los Estados tengan la propiedad o el control de la tierra, la pesca y los bosques, los Estados deberían respetar a los [titulares de derechos legítimos de tenencia] [~~titulares de los derechos de tenencia~~] existentes [~~y sus derechos~~]. Los Estados deberían [reconocer y respetar, de conformidad con las leyes nacionales] [~~proporcionar un reconocimiento legal~~], sin discriminaciones y con sensibilidad ante las cuestiones de género, los derechos [legítimos] de tenencia de individuos y comunidades [con sistemas de tenencia consuetudinaria] [~~incluidos aquellos derechos que se consideran legítimos pero~~ que no están en la actualidad amparados por la ley.] Los Estados deberían definir, a través de reglas ampliamente difundidas, [~~qué categorías de derechos son las que se consideran legítimas~~] las categorías de derechos [legítimos de tenencia]. (*propuesto en los debates del plenario*)

**O**

[Cuando los Estados tengan la propiedad o el control de la tierra, la pesca y los bosques, los Estados deberían obrar en consonancia con el párrafo 4.5.] (*versión alternativa del párrafo 8.2 propuesta en los debates del plenario*)

- 8.3 Observando que existen [muchas] tierras, pesquerías y bosques de propiedad pública que se utilizan y gestionan colectivamente, los Estados deberían, en su caso, reconocer y proteger [tales] los bienes comunes y los sistemas conexos de gobernanza colectiva, [en particular en el curso de procesos de asignación de

tierras, pesquerías y bosques de propiedad pública.] *(nuevo párrafo propuesto y debatido en el plenario)*

- 8.4 \* Los Estados deberían tratar de construir una información de tenencia actualizada sobre la tierra, la pesca y los bosques que son de su propiedad o están bajo su control creando y manteniendo inventarios accesibles. En estos inventarios se deberían registrar los organismos responsables de la administración, así como los derechos de tenencia legítima que correspondan a los pueblos indígenas y a otras comunidades consuetudinarias y al sector privado. Cuando sea posible, los Estados deberían asegurar que los derechos de tenencia públicos se registren junto a los de pueblos indígenas y otras comunidades consuetudinarias y el sector privado en un sistema registral único, o que los distintos registros que los contienen estén vinculados mediante un marco común. \*
- 8.5 \* Los Estados deberían determinar qué tierras, pesquerías y bosques de los que poseen o controlan serán retenidos y utilizados por el sector público, cuáles serán asignados a otros usuarios y bajo qué condiciones. \*
- 8.6 \* Los Estados deberían desarrollar y difundir políticas que abarquen la utilización y el control de la tierra, las pesquerías y los bosques que retiene el sector público y deberían tratar de desarrollar políticas que promuevan una distribución equitativa de los beneficios procedentes de la tierra, las pesquerías y los bosques de propiedad estatal. Dichas políticas deberían tener en cuenta los derechos de tenencia de otros sujetos, y toda persona que pudiese verse afectada deberá ser incluida en el proceso de consulta, de acuerdo con el párrafo 3B.6. La administración y las transacciones en relación con estos recursos deberían llevarse a cabo de manera eficaz, transparente y responsable en cumplimiento de políticas públicas. \*
- 8.7 \* Los Estados deberían elaborar y dar a conocer las políticas relativas a la asignación de los derechos de tenencia de recursos naturales públicos en favor de otros y, donde fuese apropiado, la delegación de responsabilidades relacionadas con la gobernanza de la tenencia. Las políticas de asignación de derechos de tenencia sobre recursos naturales públicos deberían ser congruentes con amplios objetivos sociales, económicos y medioambientales. Las comunidades locales que han utilizado tradicionalmente la tierra, las pesquerías y los bosques deberían recibir la consideración debida en la reasignación de derechos de tenencia. Deberían tenerse en cuenta en las políticas los derechos de tenencia de otros, y toda persona que pudiese verse afectada debería ser incluida en los procesos de consulta y participación, y de toma de decisiones. Las mencionadas políticas deberían asegurar que la asignación de derechos de tenencia no constituya una amenaza para los medios de vida de las personas al privarlas de su acceso legítimo a estos recursos. \*
- 8.8 \* Los Estados tienen la autoridad para asignar derechos de tenencia sobre recursos naturales públicos bajo diferentes modalidades, que van del uso limitado a la plena propiedad. Debería reconocerse en las políticas toda la gama de los

derechos de tenencia y titulares existentes. En las políticas debería especificarse la modalidad de la asignación de derechos, por ejemplo en favor de quienes usan históricamente los recursos o mediante otros procedimientos. Los adjudicatarios de derechos de tenencia deberían recibir, cuando sea necesario, el apoyo que les permita gozar de sus derechos. Los Estados deberían determinar si retienen alguna forma de control sobre la tierra, las pesquerías y los bosques que se hayan asignado. \*

8.9 \* Los Estados deberían asignar derechos de tenencia y delegar la gobernanza de la tenencia de forma transparente y participativa, mediante procedimientos sencillos que sean claros, accesibles y comprensibles para todos, en particular para las comunidades indígenas. La información sobre esta materia, expresada en los idiomas correspondientes, debería ponerse a disposición de todos los posibles participantes, por ejemplo a través de mensajes en los que se tienen en cuenta las cuestiones de género. Cuando fuese posible, los Estados deberían asegurar que los derechos recientemente asignados hayan sido registrados junto a otros derechos de tenencia en un sistema registral único, o que los distintos registros que los contienen estén vinculados entre sí por un marco común. Los Estados y los actores no estatales deberían asimismo tratar de impedir la corrupción en la asignación de los derechos de tenencia. \*

8.10 [En la medida en que lo permitan los recursos, los Estados deberían asegurar que los organismos de ejecución] responsables de la tierra, la pesca y los bosques estén dotados de adecuadas capacidades humanas, físicas, financieras y de otro tipo. [~~Los adjudicatarios de derechos de tenencia deberán recibir, cuando sea necesario, el apoyo que les permita gozar de sus derechos. (ya figura en el párrafo 8.8)~~]En el caso de delegación de las responsabilidades relacionadas con la gobernanza de la tenencia se debería proporcionar a los interesados capacitación y otros tipos de apoyo para el ejercicio de sus responsabilidades.

8.11 \* Los Estados deberían supervisar el resultado de los programas de asignación, en especial los efectos diferenciados según el género sobre la seguridad alimentaria y la mitigación de la pobreza, así como las repercusiones en los objetivos sociales, económicos y ambientales, e introducir las medidas correctivas que sean precisas. \*

## **9. Los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas consuetudinarios de tenencia**

9.1 \* Los actores estatales y no estatales deberían reconocer que la tierra, la pesca y los bosques encierran un valor social, cultural, espiritual, económico, medioambiental y político para los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas de tenencia consuetudinarios. \*

9.2 \* Los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas de tenencia consuetudinarios que ejercen la autogobernanza de las tierras, la pesca y los bosques deberían promover y proporcionar derechos equitativos, seguros y sostenibles sobre estos recursos, y velar especialmente porque a las mujeres se

les proporcione un acceso equitativo a tales derechos. En las decisiones referentes a los sistemas de tenencia, debería promoverse la participación efectiva de todos los miembros de dichos sistemas, tanto hombres como mujeres y jóvenes, a través de sus instituciones locales o tradicionales, especialmente en el caso de los sistemas de tenencia colectiva. Se debería brindar a las comunidades asistencia para que puedan incrementar la capacidad de sus miembros de participar plenamente en la toma de decisiones y en la gobernanza relacionadas con la tenencia, según sea necesario. \*

- 9.3 \* Los Estados deberían garantizar que todas las actuaciones se ajustan a sus obligaciones existentes en el marco del derecho nacional e internacional, teniendo en debida consideración los compromisos voluntarios asumidos en virtud de los instrumentos regionales e internacionales aplicables. En el caso de los pueblos indígenas, los Estados deberían cumplir con sus obligaciones y compromisos voluntarios pertinentes, a fin de proteger, promover y aplicar los derechos humanos, incluidos, cuando sea pertinente, los derivados del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (n.º 169) de la Organización Internacional del Trabajo, del Convenio sobre la Diversidad Biológica y de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. \*
- 9.4 [Los Estados deberían reconocer jurídicamente y proteger los derechos de tenencia y los sistemas de gobernanza de la tenencia de los pueblos indígenas y de otras comunidades con sistemas consuetudinarios de tenencia [según proceda] [, en concordancia con sus propias obligaciones en el marco del derecho nacional e internacional y de sus compromisos [voluntarios] a fin de respetar, proteger y aplicar los derechos humanos, en virtud de los instrumentos regionales e internacionales aplicables.] El reconocimiento legal de los derechos legítimos de tenencia de los pueblos indígenas y otras comunidades consuetudinarias debería extenderse a la tierra, la pesca y los bosques, incluidos aquellos recursos que pertenezcan exclusivamente a dichas comunidades. [También deberían reconocerse aquellos que se compartan entre diferentes comunidades.] La información relativa al reconocimiento debería ser accesible y realizarse mediante [los medios de difusión adecuados y] anuncios en publicaciones oficiales del Estado y en otras publicaciones en los idiomas correspondientes que todos puedan entender, con inclusión de los pueblos indígenas. [Los Estados respetarán y mantendrán la tenencia de los pueblos indígenas en sus tierras ancestrales y le darán reconocimiento legal y protección. Los Estados deberían abstenerse de realizar desalojos forzosos de pueblos indígenas de sus tierras ancestrales.] (*propuesto por un Grupo de amigos del Presidente*)
- 9.5 \* Los Estados deberían considerar la adaptación de sus marcos de políticas, jurídicos y organizativos para reconocer los sistemas de tenencia de los pueblos indígenas y de otras comunidades consuetudinarias. Si las reformas constitucionales o jurídicas reforzaran los derechos de las mujeres y las pusiesen en situación de conflicto con las costumbres, todas las partes deberían cooperar para que estos cambios sean incorporados en los sistemas consuetudinarios de tenencia. \*

- 9.6 \* Al elaborar las políticas y leyes sobre la tenencia, los Estados deberían tomar en consideración los valores sociales, culturales, espirituales, económicos y medioambientales de la tierra, la pesca y los bosques sujetos a sistemas de tenencia de los pueblos indígenas y de otras comunidades consuetudinarias. Todos los miembros de las comunidades interesadas o sus representantes, incluidas las personas vulnerables y marginadas, deberían poder participar de manera plena y efectiva en la elaboración de las políticas y leyes relacionadas con los sistemas de tenencia de los pueblos indígenas y de otras comunidades consuetudinarias. \*
- 9.7 \* Los Estados deberían proteger a los pueblos indígenas y otras comunidades consuetudinarias contra el uso no autorizado de sus tierras, pesquerías y bosques por parte de terceros. Si la comunidad no se opusiera a ello, los Estados deberían prestar su colaboración para documentar y divulgar la información sobre la naturaleza y localización de la tierra, las pesquerías y los bosques que la comunidad utiliza y controla. Cuando los derechos de tenencia de los pueblos indígenas y otras comunidades consuetudinarias se documenten oficialmente, tales derechos deberían registrarse junto a los demás derechos de tenencia públicos, privados y comunales con el objeto de evitar reclamaciones conflictivas. \*
- 9.8 \* Los Estados y otras partes deberían llevar a cabo consultas de buena fe con los pueblos indígenas antes de iniciar cualquier proyecto o antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que pudieran afectar a los recursos sobre los que las comunidades ostentan derechos. Los proyectos deberían basarse en una consulta efectiva y significativa con los pueblos indígenas, a través de sus propias instituciones representativas, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado con arreglo a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y teniendo en cuenta las posiciones y opiniones particulares de cada Estado. Los procesos de consulta y adopción de decisiones deberían organizarse sin intimidaciones y deberían desarrollarse en un ambiente de confianza. Los principios de consulta y participación establecidos en el párrafo 3B.6. deberían aplicarse en el caso de otras comunidades que se describen en esta sección. \*
- 9.9 \* Los actores estatales y no estatales deberían procurar, cuando sea necesario, en unión de los representantes de las instituciones de las comunidades afectadas y en cooperación con las mismas, proporcionar asistencia técnica y jurídica a dichas comunidades a fin de que estas participen en la elaboración de políticas, leyes y proyectos de tenencia de forma no discriminatoria y con sensibilidad ante las cuestiones de género. \*
- 9.10 \* Los Estados deberían respetar y promover los enfoques consuetudinarios utilizados por los pueblos indígenas y otras comunidades tradicionales para la resolución de conflictos de tenencia en las comunidades de conformidad con sus obligaciones existentes en virtud del derecho nacional e internacional y teniendo en debida consideración los compromisos voluntarios asumidos en virtud de los instrumentos regionales e internacionales aplicables. Cuando la tierra, la pesca y

los bosques son utilizados por más de una comunidad, se deberían reforzar o crear instrumentos destinados a la resolución de los conflictos entre comunidades. \*

- 9.11 \* Los actores estatales y no estatales deberían tratar de impedir la corrupción con respecto a los sistemas de tenencia de los pueblos indígenas y de otras comunidades consuetudinarias mediante la consulta y la participación y capacitando a las comunidades. \*

## **10. \* Tenencia informal \***

- 10.1 \* Cuando exista la tenencia informal de tierras, pesquerías y bosques, los Estados deberían reconocerla de tal manera que dicha tenencia respete los derechos formales vigentes con arreglo a la legislación nacional y de forma que se reconozca la realidad de la situación y se fomente el bienestar social, económico y medioambiental. Los Estados deberían promover políticas y legislaciones a fin de reconocer la tenencia informal. El proceso de establecimiento de estas políticas y legislaciones debería ser participativo, debería mantener una sensibilidad ante las cuestiones de género y debería tratar de disponer un apoyo técnico y jurídico para las comunidades y los individuos afectados. Los Estados deberían, en particular, reconocer la aparición del derecho de tenencia informal producto de las migraciones en gran escala. \*
- 10.2 \* Los Estados deberían garantizar que todas las actuaciones referentes a la tenencia informal se ajusten a sus obligaciones existentes en el marco del derecho nacional e internacional, teniendo en debida consideración los compromisos voluntarios asumidos en virtud de los instrumentos regionales e internacionales aplicables, en particular, en su caso, los relativos al derecho a una vivienda adecuada. \*
- 10.3 \* Siempre que los Estados reconozcan legalmente la tenencia informal, deberían hacerlo a través de procesos participativos, teniendo en cuenta la perspectiva de género y con especial consideración para los arrendatarios. Los Estados deberían prestar una atención especial a este respecto a los agricultores y a los productores de alimentos en pequeña escala. Los procesos deberían facilitar el acceso a los servicios de legalización y minimizar los costos. Los Estados deberían tratar de facilitar apoyo técnico y jurídico a las comunidades y a los participantes. \*
- 10.4 \* Los Estados deberían adoptar todas las medidas apropiadas con el fin de limitar la tenencia informal resultante de la complejidad excesiva en los requisitos legales y administrativos para el cambio del uso y la explotación de la tierra. Para facilitar los procedimientos de cumplimiento, los requisitos y procesos relacionados con la explotación deberían ser claros, sencillos y asequibles. \*
- 10.5 \* Los Estados deberían tratar de eliminar la corrupción, en particular aumentando la transparencia, sometiendo a los responsables de la toma de decisiones a la

obligación de rendir cuentas, y asegurando que las decisiones, producto de un proceso imparcial, sean puestas en práctica sin demora. \*

- 10.6 \* Cuando no sea posible un reconocimiento legal de la tenencia informal, los Estados deberán impedir los desalojos forzosos que contravengan a las obligaciones existentes en el marco del derecho nacional e internacional, teniendo en debida consideración los compromisos voluntarios asumidos en virtud de los instrumentos regionales e internacionales aplicables y en consonancia con las disposiciones pertinentes de la Sección 16. \*

#### **Parte 4 \* Transferencias y otros cambios en los derechos y deberes de tenencia \***

En esta parte se aborda la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques cuando los derechos y deberes conexos en vigor se transfieren o reasignan voluntaria o involuntariamente por conducto del mercado, las inversiones y concesiones, la concentración parcelaria y otras formas de reajuste, restitución, redistribución o expropiación.

#### **11. \* Mercados \***

11.1 \* Cuando proceda, los Estados deberían reconocer y facilitar unos mercados justos y transparentes de venta y arrendamiento como medio para transferir los derechos de uso y propiedad de la tierra, la pesca y los bosques. Cuando funcionen mercados de derechos de tenencia, los Estados deberían garantizar que todas las actuaciones se ajustan a sus obligaciones existentes en el marco del derecho nacional e internacional, teniendo en debida consideración los compromisos voluntarios asumidos en virtud de los instrumentos regionales e internacionales aplicables. Las transacciones de los derechos de tenencia de la tierra, la pesca y los bosques deberían cumplir la reglamentación nacional sobre la utilización de la tierra y no poner en peligro los objetivos de desarrollo básicos. \*

11.2 [Los Estados deberían facilitar el funcionamiento eficaz y transparente de los mercados, con el objeto de promover la participación en igualdad de condiciones y oportunidades para una transferencia mutuamente beneficiosa de derechos de tenencia gracias a la cual se aminora la incidencia de los conflictos y la inestabilidad, se crean incentivos para el uso sostenible de la tierra, las pesquerías y los bosques y la conservación del medio ambiente, se expanden las oportunidades económicas y aumenta la participación de los pobres. Los Estados deberían proporcionar salvaguardias con el fin de proteger a las comunidades locales, los pueblos indígenas y los grupos vulnerables, y a fin de prevenir los efectos no deseables producidos por el exceso de especulación y concentración de la propiedad del suelo, el abuso de las formas consuetudinarias de tenencia y de la explotación de las especies autóctonas, entre otros fenómenos. Los Estados y otras partes deberían reconocer que los valores no comerciales, tales como los valores sociales, culturales, y medioambientales, no siempre reciben la atención debida en mercados no reglamentados. Los Estados deberían proteger los intereses más amplios de las sociedades mediante políticas y leyes y por conducto de instrumentos tales como la tributación y el ordenamiento territorial.] *(Propuesto por un Grupo de amigos del Presidente)*

11.3 \* Los Estados deberían establecer políticas, leyes y sistemas y órganos reguladores con el propósito de asegurar la transparencia y la eficiencia en las operaciones de los mercados en aras de ofrecer un acceso no discriminatorio y de impedir las prácticas contrarias a la competencia. Los Estados deberían simplificar los procedimientos administrativos con el fin de no desalentar la participación en el mercado de los sectores pobres y más vulnerables. \*

- 11.4 \* Los Estados y otros actores deberían velar por que la información sobre las transacciones y los valores de mercado sea transparente y tenga amplia difusión, si bien con restricciones de privacidad. Los Estados deberían realizar un seguimiento de esta información e intervenir si los mercados ejercieran efectos adversos o desalentaran una participación amplia y equitativa. \*
- 11.5 \* Los Estados deberían implantar sistemas de registro fiables y adecuados como, por ejemplo, catastros, que suministren información accesible sobre los derechos y los deberes de tenencia, con el objeto de reforzar la seguridad de la tenencia y reducir los costos y riesgos relacionados con las transacciones. \*
- 11.6 \* Los Estados deberían establecer mecanismos de salvaguarda para la protección de los derechos legítimos de tenencia de los cónyuges, los familiares y otros sujetos cuyos nombres no figurasen como titulares de derechos en los sistemas registrales, tales como los catastros. \*
- 11.7 \* Los actores estatales y no estatales deberían respetar las normas éticas aplicables. Deberían divulgar y supervisar la aplicación de tales normas en el funcionamiento de los mercados con el fin de impedir la corrupción, en particular a través de la difusión pública de información. \*
- 11.8 \* Dada la importancia de los productores en pequeña escala para la seguridad alimentaria nacional y la estabilidad social, los Estados deberían velar por la protección de los derechos de tenencia de los productores en pequeña escala al facilitar las operaciones de mercado en relación con las transacciones de tenencia. \*

## **12. \* Inversiones \***

- 12.1 \* Los actores estatales y no estatales deberían reconocer que las inversiones públicas y privadas responsables son fundamentales para mejorar la seguridad alimentaria. La gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, las pesquerías y los bosques estimula a los titulares de derechos de tenencia a realizar inversiones responsables en dichos recursos, aumentando la producción agrícola sostenible y generando ingresos más elevados. Los Estados deberían promover y apoyar las inversiones responsables en tierras, pesquerías y bosques que favorezcan objetivos sociales, económicos y medioambientales más amplios en el marco de diferentes sistemas de cultivo. Los Estados deberían garantizar que todas las actuaciones se ajustan a sus obligaciones existentes en el marco del derecho nacional e internacional, teniendo en debida consideración los compromisos voluntarios asumidos en virtud de los instrumentos regionales e internacionales aplicables. \*
- 12.2 \* Considerando que los pequeños agricultores y sus organizaciones en los países en desarrollo realizan una parte importante de las inversiones agrícolas, las cuales contribuyen significativamente a la seguridad alimentaria, la nutrición, la reducción de la pobreza y la capacidad de recuperación ambiental, los Estados

deberían apoyar las inversiones de los pequeños agricultores, así como también las inversiones públicas y privadas con sensibilidad hacia los mismos. \*

- 12.3 \* Todas las formas de transacción de derechos de tenencia como resultado de inversiones en tierras, pesquerías y bosques se deberían llevar a cabo de acuerdo con las políticas sectoriales nacionales pertinentes y deberían ser coherentes con los objetivos de crecimiento social y económico y el desarrollo humano sostenible, centrándose en los pequeños agricultores. \*
- 12.4 \* Las inversiones responsables no deberían ocasionar perjuicios, deberían suponer una garantía frente a la pérdida de los derechos legítimos de tenencia y los daños al medio ambiente, así como también deberían respetar los derechos humanos. Estas inversiones deberían realizarse en colaboración con las instancias pertinentes de los Estados y los titulares de los derechos de tenencia de las tierras, las pesquerías y los bosques de cada lugar, respetando esos derechos. \* **[Deberían además]** contribuir a objetivos como los siguientes: la mitigación de la pobreza, la seguridad alimentaria y la utilización sostenible de la tierra, las pesquerías y los bosques, el apoyo a las comunidades locales, contribuir al desarrollo rural, promover ~~[y garantizar]~~ los sistemas locales de producción de alimentos, impulsar el desarrollo social y económico, crear empleo, diversificar los medios de vida, proporcionar beneficios al país y a sus gentes, en particular los pobres y los más vulnerables, y ~~[Estas inversiones deberían]~~ ajustarse a ~~[[las leyes]~~ nacionales ~~aplicables~~ y las normas laborales internacionales básicas, así como a las normas de la OIT, cuando proceda] ~~[y las normas de la Organización Internacional del Trabajo.]~~ *(Propuesto en los debates del plenario)*
- 12.5 ~~[Los Estados deberían ~~tener en cuenta~~ [prevenir] los riesgos que representan para los derechos humanos, los medios de vida, la seguridad alimentaria y el medio ambiente las [adquisiciones, concesiones y arrendamientos] [transacciones] de tierras a gran escala que suponen la conversión [a actividades comerciales] de tierras utilizadas por comunidades, familias e individuos locales. En ese sentido, los Estados deberían proporcionar salvaguardas adicionales. [¿ como por ejemplo limitar la escala de los derechos de tenencia que vayan a transferirse como consecuencia de adquisiciones, concesiones o arrendamientos] [(por ejemplo, mediante la introducción de límites para las transacciones de tierras que pueden permitirse) o mediante el establecimiento de salvaguardas adicionales en el caso de las propuestas de transferencias de derechos de tenencia que superen cierta escala (por ejemplo, mediante consulta parlamentaria).] Los Estados **[deberían] o [podrían]** fomentar modelos alternativos de producción e inversión con respecto a la plena adquisición de la tierra. ~~[y a las concesiones y arrendamientos en gran escala.]~~ *(Propuesto en los debates del plenario)*~~
- 12.6 \* En el caso de los pueblos indígenas y sus comunidades, los Estados deberían garantizar que todas las acciones sean coherentes con sus obligaciones al amparo del derecho nacional e internacional, teniendo debidamente en cuenta los compromisos voluntariamente asumidos en virtud de los instrumentos regionales e internacionales aplicables, incluidos, en su caso, el Convenio (n.º 169) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización

Internacional del Trabajo y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Los Estados y otras partes deberían celebrar consultas de buena fe con los pueblos indígenas antes de iniciar cualquier proyecto de inversión que pudiera afectar a los recursos sobre los que las comunidades ostenten derechos. Los proyectos deberían basarse en una consulta efectiva y significativa con los integrantes de los pueblos indígenas tal como se explica en el párrafo 9.8. Se requerirá llevar a cabo análogas consultas y negociaciones activas, libres, efectivas, significativas e informadas para las inversiones que suponen el uso de recursos pertenecientes a otras comunidades. \*

- 12.7 Los Estados deberían determinar, mediante un proceso activo, libre, efectivo, significativo e informado de consulta y participación con todas las partes afectadas, bajo qué condiciones deberán promoverse las inversiones [~~y concesiones~~] responsables; y a continuación elaborar y dar a conocer las políticas y leyes que [~~estimulan tales inversiones y concesiones,~~] respetan los derechos humanos y fomentan la seguridad alimentaria y el uso sostenible del medio ambiente. [~~Las leyes deberían exigir que se pacten acuerdos para la realización de inversiones [y concesiones] con el objeto de definir claramente los derechos adquiridos y los deberes de los inversionistas.~~] [~~Los acuerdos deberían poder ser objeto de revisiones periódicas, y las sanciones deberían ser explícitas y tener carácter ejecutivo.~~] (*Propuesto por el Grupo temático 3*)
- 12.8 Los Estados deberían garantizar que las propuestas de inversiones [~~y concesiones~~] que conlleven la adquisición de derechos de tenencia están sujetos a [~~negociaciones~~] o [consultas activas, libres, efectivas, significativas e informadas] con [los afectados] o [los hombres y mujeres, familias y comunidades afectados, incluidos los pueblos indígenas] [, con el apoyo de profesionales del derecho en los casos necesarios]. Los Estados y la sociedad civil deberían informar a los individuos, familias y comunidades de sus derechos de tenencia, prestarles asistencia para desarrollar su capacidad [~~negociadora~~] o [de consulta] y de ejecución, y proporcionarles asesoramiento profesional. (*Propuesto por el Grupo temático 3*)
- 12.9 Los Estados deberían asegurar que los derechos de tenencia en vigor y las reclamaciones en curso, incluidos los derechos de tenencia consuetudinaria e informal, sean examinados como parte del trabajo de investigación y análisis sobre zonas donde se proyecta realizar inversiones [~~y concesiones~~] que suponen la adquisición en gran escala de derechos de tenencia. Este proceso debería llevarse a cabo en consulta activa, libre, efectiva, significativa e informada con las comunidades locales y los titulares de derechos de tenencia.
- 12.10 Los inversionistas deberían asegurar que todas las personas pertinentes estén involucradas en las negociaciones y reciban información, y que los acuerdos estén documentados y hayan sido entendidos por todos. El proceso de negociación debería ser no discriminatorio y sensible a las cuestiones de género. Los inversionistas deberían reconocer y respetar los derechos de tenencia de terceros y el Estado de derecho, y no deberían contribuir a la inseguridad alimentaria ni a la degradación ambiental.

- 12.11 Los profesionales que prestan servicios al Estado y a los inversionistas deberían proporcionar sus servicios con la máxima diligencia debida, independientemente de si esta condición les haya sido exigida específicamente o no.
- 12.12 Los Estados deberían proporcionar medios oportunos, asequibles y eficaces de resolución de disputas con el objeto de hacer cumplir las condiciones y obligaciones contractuales de las partes respecto a los acuerdos de inversión [~~y concesiones~~].
- 12.13 Los Estados y la sociedad civil deberán actuar en colaboración para realizar un seguimiento eficaz las repercusiones que puedan derivarse de los acuerdos que suponen adquisiciones de derechos de tenencia en gran escala. Los Estados deberán tomar medidas correctivas cuando fuese necesario para hacer cumplir los acuerdos y proteger los derechos de tenencia.
- 12.14 Los Estados deberían promover la elaboración de planes de certificación de la calidad de carácter independiente y voluntario para las prácticas internacionales aceptadas en materia de inversiones [~~y concesiones~~] en tierras, pesquerías y bosques.

### **13. \* Concentración parcelaria y otros enfoques de reajuste \***

- 13.1 \* Cuando proceda, los Estados podrán estudiar la concentración parcelaria, los intercambios o otros enfoques voluntarios para el reajuste de las parcelas o explotaciones agrícolas con la finalidad de ayudar a los propietarios y usuarios a mejorar la disposición y el uso de sus parcelas o fincas, especialmente en aras del fomento de la seguridad alimentaria y el desarrollo rural de manera sostenible. Los Estados deberían asegurar que todas las actuaciones que se lleven a cabo sean coherentes con sus propias obligaciones con arreglo al derecho nacional e internacional y guarden la consideración debida a los compromisos voluntarios asumidos en virtud de instrumentos internacionales y regionales aplicables, y deberían garantizar que, tras la realización de los planes de reajuste, la situación de bienestar de los participantes siga siendo al menos la misma que antes de dicha realización. Con estos enfoques se deberían coordinar las preferencias de los distintos propietarios y usuarios a través una única operación legítima de reajuste. \*
- 13.2 \* Cuando proceda, los Estados podrán estudiar la creación de bancos de tierras en el ámbito de los programas de concentración parcelaria, con el fin de la adquisición y tenencia temporal de parcelas hasta su adjudicación a los beneficiarios. \*
- 13.3 \* Cuando proceda, los Estados podrán estudiar que se fomenten y faciliten la concentración parcelaria y los bancos de tierras al realizar proyectos de protección medioambiental e infraestructura con el objetivo de facilitar la adquisición de tierras privadas para tales proyectos públicos y compensar a los propietarios, agricultores y productores de alimentos en pequeña escala

perjudicados proporcionándoles tierras en las cuales puedan continuar su producción, o incluso incrementarla. \*

- 13.4 \* Cuando los costos de producción registren aumentos a consecuencia de la fragmentación en múltiples parcelas de las explotaciones agrícolas y bosques en manos de familias de pequeños agricultores, los Estados podrán recurrir a la concentración parcelaria y a los bancos de tierras para reforzar la estructura de dichas explotaciones y bosques. Los Estados deberían abstenerse de utilizar la concentración parcelaria cuando la fragmentación de las tierras se tradujese en beneficios concretos, tales como la reducción de los riesgos o la diversificación de los cultivos. Los proyectos de concentración parcelaria destinados a la reestructuración de las explotaciones deberían integrarse con los programas de apoyo a los agricultores, por ejemplo a los de rehabilitación de las redes de riego y construcción de caminos locales. Deberían adoptarse medidas para proteger las inversiones en concentración parcelaria limitando la ulterior subdivisión de parcelas ya concentradas. \*
- 13.5 \* Los Estados deberían diseñar estrategias de reajuste que se adecuen a los requisitos locales específicos. Dichas estrategias deberían ser social, económica y ambientalmente sostenibles y tener en cuenta las cuestiones de género. En las estrategias se deberían señalar los principios y objetivos de los enfoques de reajuste, los beneficiarios y la creación de capacidad y conocimiento en el sector público, el sector privado, las organizaciones de agricultores y productores en pequeña escala, pescadores, usuarios de los bosques y el mundo académico. Las leyes deberían definir procedimientos claros y eficaces en cuanto a costos para la reorganización de las parcelas o explotaciones y sus usos. \*
- 13.6 \* Los Estados deberían establecer salvaguardas apropiadas para los proyectos que conlleven enfoques de reajuste parcelario. Se debería tomar contacto con cualesquiera individuos, comunidades o personas que pudiesen resultar perjudicados por un proyecto y se les debería proporcionar al respecto una información completa en los idiomas correspondientes. Se debería proporcionar apoyo técnico y jurídico. Se deberían utilizar enfoques participativos y con perspectiva de género, teniendo en cuenta los derechos de los pueblos indígenas. Se deberían establecer salvaguardas medioambientales para prevenir o minimizar la degradación y la pérdida de biodiversidad y para recompensar aquellos cambios que impulsen la buena ordenación territorial, las mejores prácticas y las reclamaciones. \*

#### **14. \* Restitución \***

- 14.1 \* En su caso, teniendo en cuenta el contexto nacional, los Estados deberían considerar la posibilidad de la restitución por la pérdida de los derechos legítimos de tenencia de la tierra, las pesquerías y los bosques. Los Estados deberían garantizar que todas las actuaciones se ajustan a sus obligaciones existentes en el marco del derecho nacional e internacional, teniendo en debida consideración los

compromisos voluntarios asumidos en virtud de los instrumentos regionales e internacionales aplicables. \*

- 14.2 En la medida de lo posible, las parcelas o propiedades originales deberían ser devueltas a quienes han sufrido su pérdida o a sus herederos. Si la parcela o propiedad original no pudiese ser devuelta, los Estados deberían proporcionar una compensación rápida y adecuada en forma de dinero, parcelas o propiedades alternativas, asegurando un tratamiento equitativo a todas las personas perjudicadas. [En aquellos casos en que se haya despojado a los pueblos indígenas de sus derechos de tenencia, los pueblos afectados tienen derecho a la reparación por medios que pueden incluir la restitución o, cuando esto no sea posible, una indemnización justa y equitativa por las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado. Salvo que los pueblos interesados hayan aceptado libremente otros procedimientos, las compensaciones deberían ser en tierras, territorios y recursos de igual calidad, extensión y estatuto jurídico o bajo forma de una indemnización monetaria u otra reparación adecuada. Los principios de consulta y participación establecidos en el párrafo 3B.6. deberían aplicarse en el caso de otras comunidades con sistemas de tenencia consuetudinaria.] *(Nota: En el documento de julio este párrafo se señaló incorrectamente como si el plenario hubiese llegado a un consenso sobre él. En lugar de ello, se remitió al Grupo de armonización de lenguaje para que este lo examinara, cosa que ha hecho. El párrafo deberá discutirse nuevamente en el plenario.)*
- 14.3 \* Los Estados deberían elaborar políticas y leyes en las que se tienen en cuenta las cuestiones de género a fin de asegurar la claridad y la transparencia en los procesos de restitución. La información sobre los procedimientos de restitución debería ser difundida ampliamente en los idiomas correspondientes. A lo largo de todo el proceso de reparación, los reclamantes deberían disfrutar de una asistencia adecuada y recibir incluso una asistencia jurídica y paralegal. Los Estados deberían asegurar que las demandas de restitución no sufran demoras. Se debería proporcionar apoyo a los reclamantes ya atendidos para que puedan disfrutar de sus derechos de tenencia y cumplir con sus obligaciones, según proceda. El progreso alcanzado en la ejecución de los procesos de restitución debería ser ampliamente difundido. \*

## **15. \* Reformas redistributivas \***

- 15.1 \* Las reformas redistributivas pueden facilitar el acceso amplio y equitativo a la tierra y el desarrollo rural integrador. A este respecto, cuando proceda en los contextos nacionales, los Estados podrán estudiar la asignación de tierras públicas, los mecanismos voluntarios y basados en el mercado, así como la expropiación de tierras privadas, pesquerías o bosques privados para fines públicos. \*

- 15.2 [Podrán estudiarse reformas redistributivas por razones sociales y ambientales, entre otras, cuando se combinen un alto grado de concentración de la propiedad y un alto nivel de pobreza rural atribuibles a la falta de acceso a la tierra, las pesquerías y los bosques en contextos nacionales.] (*Propuesto en los debates del plenario*)
- 15.3 \* En las zonas en donde hayan decidido llevar a cabo reformas redistributivas, los Estados deberían asegurar que estas sean coherentes con sus propias obligaciones en virtud del derecho nacional e internacional y sus compromisos voluntarios con arreglo a los instrumentos regionales e internacionales aplicables. Las reformas también deberían ser conformes al estado de derecho y aplicarse con arreglo a las leyes y procedimientos nacionales. Los Estados deberían facilitar el desarrollo de consultas activas, libres, efectivas, significativas e informadas respecto a la redistribución y a los enfoques que vayan a emplearse, que incluyan el equilibrio entre las necesidades de todas las partes. Deberían desarrollarse las colaboraciones entre el Estado, las comunidades, la sociedad civil, el sector privado, las organizaciones de agricultores y pequeños productores de alimentos, de pescadores y de usuarios de los bosques y otros sectores. Las contribuciones financieras y de otro tipo que se esperan de los beneficiarios deberían ser razonables y no significar para ellos una carga de deuda agobiante. Quienes renuncien a sus derechos de tenencia sobre los recursos deberían recibir, sin demora injustificada, unos pagos compensatorios por una suma equivalente al valor de lo cedido. \*
- 15.4 Cuando opten por realizar reformas redistributivas, los Estados deberían definir claramente los objetivos de los programas de reforma, las tierras exentas de la misma y los beneficiarios previstos. Se debería determinar también con claridad qué tierras están exentas y quiénes son los beneficiarios previstos, por ejemplo las familias, en particular las que están a la busca de huertos domésticos, las mujeres, los residentes de asentamientos informales, los pastores, los grupos históricamente desfavorecidos, los grupos marginados, los jóvenes, las agrupaciones indígenas, los extractivistas y los productores en pequeña escala de alimentos. [En el diseño de los programas de reforma, los Estados también pueden estudiar [el uso de instrumentos de política, como los límites de superficie de las tierras, y también la eliminación de las distorsiones que aumentan los costos de las transacciones.] o [el uso de leyes sobre los límites de la superficie de las tierras.]] (*Propuesto en los debates del plenario*)
- 15.5 Los Estados deberían elaborar políticas y leyes destinadas a las reformas redistributivas mediante un proceso participativo, con la finalidad de que las reformas resulten sostenibles. Los Estados deberían velar por que las políticas y legislaciones ayuden a los beneficiarios, bien sean comunidades, familias o individuos, a vivir de los recursos que adquieren. [Los Estados deberían revisar las políticas que fomenten una concentración injusta de la propiedad y de otros derechos de tenencia, de acuerdo con la Sección 11.] (*Propuesto en los debates del plenario*)

- 15.6 \* Los Estados deberían asegurar que los programas de reforma agraria redistributiva brinden a los beneficiarios que las necesiten todas las formas de apoyo necesarias, como el acceso al crédito, a los seguros de cosechas, a los insumos, a los mercados; a la asistencia técnica en extensiones rurales, al desarrollo de explotaciones y a la vivienda. La provisión de servicios de asesoramiento debería ser coordinada con el traslado de los beneficiarios hacia su asentamiento en los terrenos adjudicados. Los costos totales de las reformas agrarias, incluidos los costos de los servicios de apoyo, deberían determinarse anticipadamente e incluirse en los presupuestos pertinentes. \*
- 15.7 \* Los Estados deberían aplicar las reformas redistributivas de acuerdo con enfoques y procedimientos transparentes, participativos y de rendición de cuentas. Todas las partes afectadas deberían tener derecho a la tutela judicial efectiva y a una indemnización justa de acuerdo con la legislación nacional y las disposiciones de la Sección 16. Todas las partes afectadas, incluidos los grupos desfavorecidos, deberían recibir una información exhaustiva y clara acerca de las reformas, en particular mediante mensajes específicos que incorporen cuestiones de género. La selección de los beneficiarios debería llevarse a cabo según un procedimiento abierto y los derechos de tenencia que reciban deberían ser seguros e inscribirse en un registro público. El acceso a los medios de solución de controversias debería estar regulado en la legislación interna. Los Estados deberían impedir la corrupción en los programas de reforma redistributiva, en especial gracias a la intensificación de la transparencia y la participación. \*
- 15.8 \* Los Estados, con la participación de las partes involucradas, deberían supervisar y evaluar los resultados de los programas de reforma redistributiva, incluidas las políticas de apoyo asociadas enumeradas en el párrafo 15.6 y sus repercusiones sobre el acceso a la tierra y la seguridad alimentaria de los hombres y las mujeres y, cuando sea necesario, los Estados deberían adoptar medidas correctoras al respecto. \*

## **16. \* Expropiación y compensación \***

- 16.1 Con sujeción a sus legislaciones nacionales y de acuerdo con el contexto nacional, los Estados solo deberían proceder a expropiaciones cuando los derechos a la tierra, las pesquerías o los bosques sean necesarios para un fin público: [De ninguna manera debería procederse a expropiaciones o desalojos forzosos con fines privados]. Los Estados deberían definir claramente el concepto de fin público. Los Estados deberían garantizar que todas las actuaciones se ajustan al derecho nacional y a sus obligaciones existentes en el marco del derecho nacional e internacional, teniendo en debida consideración los compromisos voluntarios asumidos en virtud de los instrumentos regionales e internacionales aplicables. Deberían respetar a todos los titulares legítimos de derechos de tenencia, en particular los arrendatarios, las mujeres y los grupos vulnerables, adquiriendo los recursos mínimos necesarios y ofreciendo con prontitud una compensación justa de acuerdo con el derecho nacional. Siempre que sea posible, los Estados [deberían] o [tal vez deseen] efectuar las

adquisiciones de recursos en el mercado abierto como alternativa a la expropiación. (*Propuesto en los debates del plenario*)

- 16.2 \* Los Estados deberían asegurar que la planificación y los procedimientos para la expropiación se lleven a cabo de manera transparente y participativa. Todas las personas que pudiesen verse afectadas deberían ser contactadas, informadas adecuadamente y consultadas durante cada una de las etapas del proceso de expropiación. Las consultas activas, libres, efectivas, significativas e informadas deberían proporcionar información sobre las vías alternativas posibles para la consecución del propósito público, y en ellas se debería actuar teniendo en cuenta estrategias destinadas a reducir al mínimo las perturbaciones en los medios de vida. Los Estados deberían manifestar sensibilidad en el caso de que las expropiaciones propuestas deban tener lugar en zonas de particular significado cultural, religioso o ambiental, o cuando los recursos de que se trate revisten una particular importancia para los medios de vida de las personas pobres o vulnerables. \*
- 16.3 \* Los Estados deberían garantizar una valoración justa y una indemnización rápida, de acuerdo con la legislación nacional. Entre otras formas posibles, las compensaciones podrán consistir, por ejemplo, en dinero, en derechos sobre zonas alternativas, o en una combinación de ambas cosas. \*
- 16.4 \* En la medida en que lo permitan los recursos, los Estados deberían asegurar que los organismos de ejecución estén dotados de adecuadas capacidades humanas, físicas, financieras y de otro tipo. \*
- 16.5 \* En el caso de que a causa de un cambio en los planes las tierras, las pesquerías y los bosques que se proyectaba expropiar ya no resultasen necesarios, los Estados deberían dar a los titulares originales de los derechos una facultad de prelación para readquirirlos. En tal caso, en la readquisición se debería tener en cuenta la compensación recibida a cambio de la expropiación. \*
- 16.6 \* Todas las partes deberían tratar de impedir la corrupción, en particular actuando según valores establecidos objetivamente, llevando a cabo procesos y servicios transparentes y descentralizados y garantizando el derecho de apelación. \*
- 16.7 [En los casos en que la tierra, las pesquerías y los bosques que vayan a expropiarse sean utilizados por personas y comunidades que no tengan reconocidos legalmente los derechos de tenencia y cuando no sea posible darles el reconocimiento legal de tales derechos, los Estados deberían impedir los desalojos forzosos que violen las obligaciones existentes en virtud del derecho nacional e internacional, teniendo debidamente en cuenta los compromisos voluntariamente asumidos en el marco de los instrumentos regionales e internacionales aplicables. En aquellos casos en que se considere que los desalojos están justificados por una finalidad pública, los Estados deberían ejecutarlos con la debida consideración de las obligaciones y compromisos

voluntarios pertinentes, con el fin de proteger, promover y poner en práctica los derechos humanos.] (*Propuesto en los debates del plenario*)

- 16.8 [Los Estados deberían garantizar, antes del desalojo o el cambio de uso de suelo que podría resultar en la privación para los individuos y las comunidades del acceso a sus recursos productivos, la exploración de todas las alternativas viables en consultas activas, libres, efectivas, significativas e informadas con las partes afectadas, con el fin de evitar, o al menos reducir al mínimo, la necesidad de recurrir a desalojos.] (*Propuesto en los debates del plenario*)
- 16.9 [Los desalojos no deberían tener por resultado que las personas se queden sin vivienda y sean vulnerables a la violación de los derechos humanos. Cuando los afectados no estén en condiciones de valerse por sí mismos, los Estados deberían tomar todas las providencias apropiadas para asegurarles viviendas alternativas adecuadas, posibilidades de reasentamiento o el acceso a tierras productivas, a las pesquerías y a los bosques, según el caso.] (*Propuesto en los debates del plenario*)

## **Parte 5 Administración de la tenencia**

En esta parte se aborda la gobernanza de la administración de la tenencia en relación con el registro de los derechos de tenencia, la valoración, la tributación, el ordenamiento reglamentado del territorio, la solución de controversias sobre la tenencia y los asuntos transfronterizos.

### **17. \* Registros de derechos de tenencia \***

- 17.1 \* Los Estados deberían poner en marcha unos sistemas (tales como el registro, el catastro y las licencias) para registrar los derechos individuales y colectivos de tenencia con la finalidad de aumentar la seguridad de tales derechos, entre ellos los de titularidad pública, privada y de los pueblos indígenas y otras comunidades consuetudinarias, y para facilitar el funcionamiento de las sociedades locales y de los mercados. Los sistemas deberían registrar, mantener y difundir derechos y deberes de tenencia, así como los titulares de los derechos y deberes, las parcelas o explotaciones de tierra, pesquerías o bosques que guardan relación con tales derechos y deberes. Los Estados deberían garantizar que todas las actuaciones se ajustan a sus obligaciones existentes en el marco del derecho nacional e internacional, teniendo en debida consideración los compromisos voluntarios asumidos en virtud de los instrumentos regionales e internacionales aplicables. \*
- 17.2 \* Los Estados deberían proporcionar sistemas de registro adecuados para sus circunstancias particulares, en especial los recursos humanos y financieros disponibles. Deberían elaborarse y utilizarse maneras apropiadas desde el punto de vista sociocultural para registrar los derechos de los pueblos indígenas y otras comunidades consuetudinarias. Con el fin de fomentar la transparencia y la compatibilidad con otras fuentes de información para la ordenación territorial y con otros fines, cada Estado debería tratar de desarrollar un marco integrado que comprenda los sistemas existentes de registro y otros sistemas de información espacial. En cada jurisdicción, los registros de los derechos de tenencia del Estado y el sector público, el sector privado, los pueblos indígenas y otras comunidades consuetudinarias deberían mantenerse dentro del sistema integrado de registro. Siempre que no fuese posible registrar los derechos de tenencia de pueblos indígenas y de otras comunidades consuetudinarias o las ocupaciones en asentamientos informales, se debería proceder con especial cuidado para evitar registrar en esas zonas derechos que resulten incompatibles. \*
- 17.3 \* Los Estados deberían tratar de garantizar que todos puedan registrar sus derechos de tenencia y obtener información sin discriminación basada en criterio alguno. En las zonas en que fuese apropiado, los organismos de ejecución, tales como los registros de tierras, deberían poner en funcionamiento centros u oficinas móviles, velando por que las mujeres, los pobres y los grupos vulnerables puedan acceder a ellos. Los Estados deberían considerar recurrir a los servicios de profesionales tales como abogados, notarios, agrimensores y especialistas en ciencias sociales para suministrar al público una información sobre los derechos de tenencia. \*

- 17.4 \* Con el fin de reducir los costos y abreviar los plazos de realización de sus servicios, los organismos de ejecución deberían adoptar procedimientos simplificados y una tecnología adecuada a las condiciones locales. La exactitud de las mediciones espaciales debería responder a parámetros suficientes para lograr la identificación de las parcelas y otras unidades territoriales en conformidad con las necesidades locales, pudiéndose más adelante añadir otros datos más precisos si fuese menester. Para facilitar el uso de los registros de tenencia, los organismos de ejecución deberían vincular entre sí las informaciones relativas a los derechos, los titulares de los derechos y las unidades territoriales que son objeto de tales derechos. Los registros deberían estar indizados por unidades territoriales y por titulares, a fin de que se puedan identificar derechos superpuestos o intereses excluyentes entre sí. Con el propósito de mejorar los servicios y de facilitar el acceso del público a la información, los registros de tenencia deberían estar a disposición de las entidades estatales y gobiernos locales. La información debería distribuirse de acuerdo con normas nacionales e incluir datos desglosados sobre los derechos de tenencia. \*
- 17.5 \* Los Estados deberían asegurar que la información sobre los derechos de tenencia pueda ser fácilmente consultada por todos, pero con restricciones de privacidad. Tales restricciones no deberían impedir sin necesidad que el público averigüe la existencia de transacciones corruptas o ilegales. Los actores estatales y no estatales deberían potenciar sus intentos por impedir la corrupción en el registro de derechos de tenencia dando amplia difusión a los procesos, requisitos, tasas y exenciones, así como plazos para la respuesta a las peticiones de servicios. \*
- 18. \* Valoración \***
- 18.1 \* Los Estados deberían asegurar que se utilizan sistemas apropiados para la valoración justa y oportuna de los derechos de tenencia con fines específicos, como el funcionamiento de los mercados, la garantía de préstamos, inversiones y concesiones, la expropiación y la fiscalidad. Tales sistemas deberían promover objetivos sociales, económicos, ambientales y de desarrollo sostenible más amplios. Los Estados deberían garantizar que todas las actuaciones se ajustan a sus obligaciones existentes en el marco del derecho nacional e internacional, teniendo en debida consideración los compromisos voluntarios asumidos en virtud de los instrumentos regionales e internacionales aplicables. \*
- 18.2 \* En las políticas y leyes relativas a la valoración se debería tratar de asegurar que los sistemas de valoración tienen en cuenta valores no comerciales, como los de carácter social, cultural, religioso, espiritual y medioambiental, cuando sean aplicables. \*
- 18.3 \* Los Estados deberían elaborar políticas y leyes que promuevan y exijan la transparencia en la valoración de los derechos de tenencia. Los precios de venta y

otras informaciones pertinentes deberán ser objeto de registro, análisis y publicación, con el fin de constituir una base de valoración exacta y fiable. \*

- 18.4 \* Los Estados y otras partes deberían elaborar y difundir normas nacionales de valoración para los propósitos de gobierno, las transacciones comerciales y otros fines. Las normas nacionales deberían ser congruentes con las normas internacionales pertinentes. La capacitación del personal debería comprender metodologías y normas internacionales. \*
- 18.5 \* Los organismos de ejecución en materia de valoración de los derechos de tenencia deberían poner a disposición del público sus informaciones y análisis de valoración de acuerdo con las normas nacionales. Los Estados deberían tratar de eliminar la corrupción en los procedimientos de valoración mediante la transparencia en la información y en las metodologías, en la administración de los recursos públicos y las remuneraciones, así como en la contabilidad y los préstamos de las empresas. \*

## 19. \* Tributación \*

- 19.1 Los Estados tienen la autoridad para [imponer tributos destinados a la recaudación de ingresos] ~~[utilizar los tributos]~~ [relativos a los derechos de tenencia, de manera que estos contribuyan a la consecución de ~~[y a recaudar ingresos]~~ ~~[y también]~~ [a la consecución [de los objetivos sociales, económicos y medioambientales ~~medioambientales y económicos~~] generales] de los Estados]. [Estos objetivos pueden comprender ~~[la financiación eficaz para los niveles descentralizados de la administración y la prestación local de servicios e infraestructura,]~~ [tales como] el fomento de la inversión o la prevención de la especulación ~~[excesiva]~~ y la concentración ~~[injusta]~~ [de la propiedad y de otros] [los] derechos de tenencia. La tributación no debería desalentar los comportamientos social [o] económicamente [o ambientalmente] deseables, tales como el registro de las transacciones o la declaración de su valor comercial total. *(Remitido a un Grupo de amigos del Presidente)*
- 19.2 \* Los Estados deberían tratar de elaborar políticas, leyes y marcos organizativos que regulen todos los aspectos correspondientes a la tributación de los derechos de tenencia. Las políticas y leyes tributarias deberían utilizarse, cuando proceda, para proporcionar una financiación eficaz a los niveles descentralizados de las administraciones públicas y para la prestación de servicios e infraestructura. \*
- 19.3 \* Los Estados deberían administrar los tributos de forma eficiente y transparente. El personal de los organismos de ejecución debería recibir una capacitación que comprenda las metodologías. Los tributos deberían basarse en valores adecuados. La valoración y las bases imponibles deberían hacerse públicas. Los Estados deberían garantizar a los contribuyentes el derecho a presentar recursos de apelación contra las valoraciones que estos consideren improcedentes. Los Estados deberían tratar de impedir la corrupción en la administración tributaria a través de una mayor transparencia en la utilización de valoraciones establecidas objetivamente. \*

**20. \* Ordenación reglamentada del territorio \***

- 20.1 \* La ordenación reglamentada del territorio afecta a los derechos de tenencia al restringir legalmente su uso. Los Estados deberían realizar una ordenación reglamentada del territorio y supervisar y hacer cumplir los correspondientes planes, los cuales deberían comprender un desarrollo equilibrado y sostenible de los territorios, de manera tal que se promuevan los objetivos de estas Directrices. A este respecto, la ordenación territorial debería reconciliar y armonizar diferentes objetivos del uso de la tierra, las pesquerías y los bosques. \*
- 20.2 \* Los Estados deberían elaborar mediante consultas y participación y difundir políticas y leyes sensibles ante las cuestiones de género en materia de ordenación territorial. Cuando corresponda, en los sistemas oficiales de ordenación se deberían tener en cuenta los métodos de ordenación y desarrollo territorial utilizados por pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas consuetudinarios de tenencia y procesos de toma de decisiones en el seno de las comunidades. \*
- 20.3 \* Los Estados deberían asegurar que en las reglamentaciones de ordenación del territorio se reconozcan las interrelaciones entre la tierra, la pesca y los bosques y sus usos, incluidos los aspectos de género relacionados con esos usos. Los Estados deberían esforzarse por reconciliar y priorizar los intereses comunitarios y privados, y dar cabida a las necesidades para diferentes usos, como los rurales, agrícolas, nómadas, urbanos y medioambientales. Deberán tomarse en consideración en la ordenación todos los derechos de tenencia, incluidos los derechos superpuestos y los derechos de aprovechamiento periódico. Para la ordenación territorial deberían exigirse evaluaciones de riesgo apropiadas. Debería haber coordinación entre los planes nacionales, regionales y locales de ordenación del territorio. \*
- 20.4 \* Los Estados deberían asegurar que el público esté ampliamente involucrado en la elaboración de las propuestas y el examen de los borradores de los planes de ordenación del territorio, con el objeto de asegurar que estos reflejen las prioridades e intereses de las comunidades, incluidos los pueblos indígenas y las comunidades productoras de alimentos. Cuando fuese necesario, las comunidades deberían recibir apoyo durante el proceso de ordenación. Los organismos de ejecución deberían dar a conocer de qué forma han quedado reflejados los aportes del público que resultan del proceso de participación en el plan final de ordenación del territorio. Los Estados deberían tratar de impedir la corrupción estableciendo salvaguardas contra el uso indebido de la autoridad en la ordenación del territorio, sobre todo en lo relacionado con los cambios en los usos regulados. Los organismos de ejecución deberían comunicar los resultados de los controles sobre el cumplimiento. \*
- 20.5 \* En la ordenación territorial se debería tener debidamente en cuenta la necesidad de fomentar la ordenación sostenible diversificada de la tierra, las pesquerías y los bosques, con inclusión de enfoques agroecológicos y de la intensificación

sostenible, y de afrontar los desafíos del cambio climático y la seguridad alimentaria. \*

## **21. \* Solución de controversias sobre derechos de tenencia \***

- 21.1 \* Los Estados deberían proporcionar acceso, por conducto de órganos judiciales y administrativos imparciales y competentes, a medios que permitan dar solución oportuna, asequible y eficaz a las disputas sobre los derechos de tenencia, incluidos los medios alternativos para dichas soluciones, y deberían proporcionar medios procesales eficaces y un derecho de apelación. Los medios procesales deberían aplicarse con prontitud. Los Estados deberían poner a disposición de todos mecanismos con el fin de evitar o resolver las posibles controversias en una fase preliminar, bien en el seno del organismo de ejecución o fuera de él. Los servicios de solución de controversias deberían ser accesibles para todos — mujeres y hombres— en cuanto a su localización física, los idiomas utilizados y los procedimientos. \*
- 21.2 \* Los Estados podrían estudiar establecer tribunales u órganos especializados dedicados únicamente a dirimir las disputas sobre los derechos de tenencia, y crear en el seno de las autoridades judiciales puestos de peritos para los asuntos técnicos. Los Estados podrán asimismo crear tribunales especiales para solucionar las disputas sobre ordenación reglamentada del territorio, agrimensura y valoración. \*
- 21.3 \* Los Estados deberían reforzar y desarrollar formas alternativas de resolución de conflictos, especialmente en el plano local. En los casos en que existan formas consuetudinarias o de otro tipo para la solución de controversias, estas deberían comprender procedimientos justos, fiables, accesibles y no discriminatorios de rápida solución de las controversias sobre los derechos de tenencia. \*
- 21.4 \* Los Estados podrían estudiar el recurso a los organismos de ejecución a fin de solucionar aquellas controversias sobre las que estos últimos tengan competencia técnica; así, por ejemplo, los encargados de la topografía podrían solucionar las controversias sobre límites entre parcelas individuales dentro de los contextos nacionales. Las decisiones deberían presentarse por escrito y basarse en juicios objetivos; debería existir el derecho de apelación ante las autoridades judiciales. \*
- 21.5 \* Los deberían tratar de impedir la corrupción en los procesos de solución de controversias. \*
- 21.6 \* Al proporcionar mecanismos de solución de controversias, los Estados deberían esforzarse por proporcionar asistencia jurídica a las personas vulnerables y marginadas con el fin de garantizar a todos el acceso a la justicia sin discriminaciones. Las autoridades judiciales y otros órganos deberían garantizar que su personal tenga los conocimientos y las competencias necesarios al objeto de proporcionar los servicios mencionados. \*

## **22. Asuntos transfronterizos**

- 22.1 Todas las partes deberían colaborar en los aspectos transfronterizos relacionados con la tenencia de la tierra, las pesquerías y los bosques, según proceda. Aunque la tenencia es una cuestión de soberanía nacional, algunos de sus aspectos podrían afectar a países vecinos. \* Los Estados deberían garantizar que todas las actuaciones se ajustan a sus obligaciones existentes en el marco del derecho nacional e internacional, teniendo en debida consideración los compromisos voluntarios asumidos en virtud de los instrumentos regionales e internacionales aplicables.\* Los Estados deberían abstenerse de actuaciones que interfieran en los derechos de tenencia y los derechos humanos pertinentes más allá de sus fronteras.
- 22.2 Todas las partes deberían colaborar para mejorar la comprensión de los aspectos transfronterizos de la tenencia, como por ejemplo en el caso de los pastores cuyas zonas de pastoreo o rutas de migración tradicionales atraviesan fronteras de más de un país, o de pescadores que cruzan tradicionalmente los límites internacionales para seguir a las poblaciones de peces.
- 22.3 Los Estados deberían cooperar para establecer y definir claramente la demarcación de las fronteras internacionales, si esto aún no se ha hecho.
- 22.4 Los Estados y órganos regionales deberían armonizar las normas legales a fin de crear sistemas conjuntos de gobernanza de la tenencia que se ajusten a las obligaciones existentes en el marco del derecho nacional e internacional, y teniendo en debida consideración los compromisos voluntarios asumidos en virtud de los instrumentos regionales e internacionales aplicables. Los Estados, órganos regionales y titulares de derechos de tenencia deberían elaborar y reforzar instrumentos internacionales destinados a la administración de derechos de tenencia que implican el cruce de fronteras internacionales.

## Parte 6 Respuestas al cambio climático y a situaciones de emergencia

En esta parte se aborda la gobernanza de la tenencia de la tierra, las pesquerías y los bosques durante acontecimientos catastróficos que suponen un posible desplazamiento masivo de poblaciones como consecuencia del cambio climático, los desastres naturales y los conflictos violentos.

### 23. Cambio climático

23.1 [Los Estados deberían asegurar que, en consonancia con los acuerdos marco pertinentes sobre el cambio climático, se tenga en cuenta la cuestión del cambio climático en la aplicación de los derechos de tenencia sin debilitar los derechos legítimos de tenencia existentes. A este respecto y cuando proceda, en las políticas y leyes sobre la tenencia se deberían tener en cuenta las posibles estrategias y acciones destinadas a ocuparse de los efectos del cambio climático.]

\* Los Estados deberían garantizar que todas las actuaciones se ajustan a sus obligaciones existentes en el marco del derecho nacional e internacional, teniendo en debida consideración los compromisos voluntarios asumidos en virtud de los instrumentos regionales e internacionales aplicables. \* (*Propuesto por un Grupo de amigos del Presidente*)

23.2 [Cuando proceda, los Estados deberían tratar de preparar y aplicar estrategias y acciones en consulta con todos aquellos, mujeres y hombres, que puedan verse desplazados con motivo del cambio climático y con su participación. Ninguna entrega de tierras, pesquerías, bosques y medios de vida alternativos para desplazados debería poner en riesgo los medios de vida de terceros. Los Estados podrían estudiar asimismo el ofrecimiento de asistencia especial a los pequeños Estados insulares en desarrollo y a otros Estados en desarrollo. (*Propuesto por un Grupo de amigos del Presidente*)

23.3 [~~Todas las partes deberían asegurar que los aspectos relacionados con la tenencia de la tierra (incluidos los edificios y otras estructuras que surgen en ella), la pesca y los bosques sean abordados en las políticas y leyes relativas a la adaptación al cambio climático y las medidas de mitigación de sus efectos. Cuando sea apropiado, en las políticas y leyes relativas a la tenencia se debería abordar la adaptación al cambio climático y la mitigación del mismo. \* Los Estados deberían garantizar que todas las actuaciones se ajustan a sus obligaciones existentes en el marco del derecho nacional e internacional, teniendo en debida consideración los compromisos voluntarios asumidos en virtud de los instrumentos regionales e internacionales aplicables. \*~~] (*Párrafo 23.1 original cuya supresión y sustitución ha sido propuesta por un Grupo de amigos del Presidente*)

23.4 [~~Los Estados deberían diseñar y aplicar programas de adaptación destinados a asistir a todas las personas —mujeres y hombres— que puedan ser desplazadas a causa del cambio climático, según sea apropiado. El acceso seguro de las personas desplazadas a los recursos y medios de vida alternativos debería ser negociado con las comunidades hospedantes para garantizar que el~~

~~reasentamiento no ponga en peligro los medios de vida de otras personas. También se deberían suministrar medios que permitan resolver las disputas sobre los derechos de tenencia. Los organismos de ejecución deberían ser reforzados para que puedan hacerse cargo, en colaboración con las agencias que se ocupan del cambio climático, de los asuntos relacionados con los desplazados. Las organizaciones internacionales y regionales deberían estudiar la posibilidad de ofrecer una asistencia especial a los pequeños Estados insulares en desarrollo.]~~  
*(Párrafo 23.2 original cuya supresión y sustitución ha sido propuesta por un Grupo de amigos del Presidente)*

- 23.5 ~~[Las partes deberán asegurar, según proceda, que todos los asuntos de tenencia sean abordados en los programas relacionados con la mitigación, y que todos los derechos de tenencia, incluidos los correspondientes a los pueblos indígenas y a otras comunidades consuetudinarias sean reconocidos y protegidos. Las comunidades locales interesadas deberían estar involucradas estrechamente en las negociaciones y en los procedimientos de ejecución de los programas de mitigación. Se deberían elaborar y aplicar instrumentos transparentes y verificables para hacer llegar de manera equitativa los beneficios de estos programas a las comunidades locales y a sus miembros. La participación de la comunidad debería llevarse a cabo atendiendo a las cuestiones de igualdad de género, y los grupos vulnerables y marginados no deberían ser objeto de discriminación. Si fuese necesario, se debería recurrirse a la asistencia de especialistas para asegurar la participación efectiva de la comunidad en la elaboración y ejecución de los programas.]~~ *(Párrafo 23.3 original cuya supresión y sustitución ha sido propuesta por un Grupo de amigos del Presidente)*
- 23.6 ~~[Se debería hacer uso de mecanismos independientes para supervisar, comprobar y comunicar los resultados de las acciones de mitigación.]~~ *(Párrafo 23.4 original cuya supresión y sustitución ha sido propuesta por un Grupo de amigos del Presidente)*

## **24. Desastres naturales**

- 24.1 Todas las partes deberían asegurar que los aspectos relacionados con la tenencia de la tierra, las pesquerías y los bosques sean tenidos en cuenta a la hora de realizar preparativos para hacer frente y responder a las situaciones de desastres naturales. Se deberían diseñar marcos reguladores destinados a la tenencia, incluida la ordenación del territorio, para reducir al mínimo o evitar las repercusiones potenciales de los desastres naturales.
- 24.2 \* Los Estados deberían garantizar que todas las actuaciones se ajustan a sus obligaciones existentes en el marco del derecho nacional e internacional, teniendo en debida consideración los compromisos voluntarios asumidos en virtud de los instrumentos regionales e internacionales aplicables.\* Todas las partes deberían actuar de conformidad con principios internacionales, como los Principios de las Naciones Unidas sobre la restitución de las viviendas y el

patrimonio de los refugiados y las personas desplazada (Principios de Pinheiro) y la Carta humanitaria y normas mínimas en la respuesta a los desastres.

- 24.3 Los Estados deberían abordar las cuestiones relacionadas con la tenencia en los programas de preparación para casos de desastre. Debería recogerse información sobre los derechos de tenencia en relación con las zonas que podrían verse afectadas. Los sistemas de registro de los derechos de tenencia deberían ser a prueba de desastres naturales, por ejemplo almacenando los archivos en lugares alejados, a fin de permitir que los titulares demuestren sus derechos de tenencia y lleven a cabo la reubicación de sus parcelas y otras unidades territoriales. Se deberían delimitar zonas destinadas al reasentamiento transitorio de personas que podrían verse desplazadas a consecuencia de los desastres naturales y formular reglas destinadas a proporcionar seguridad en la tenencia en tales zonas.
- 24.4 Los Estados y otras partes deberían incorporar las cuestiones relacionadas con la tenencia en la fase de respuesta a las situaciones de emergencia. El acceso seguro de las personas desplazadas a los recursos debería ser negociado con las comunidades hospedantes para garantizar que el reasentamiento no ponga en peligro los medios de vida de terceros. En la búsqueda de zonas alternativas para el reasentamiento, las personas desplazadas deberían respetar los derechos de tenencia de terceros. La información sobre los derechos de tenencia y sobre los usos no autorizados debería ser divulgada a todas las personas afectadas.
- 24.5 Los Estados y otras partes deberían abordar las cuestiones relacionadas con la tenencia durante la fase de reconstrucción. Las personas desplazadas temporalmente deberían ser asistidas para el retorno a sus lugares de origen. También se deberían suministrar medios que permitan resolver las disputas sobre los derechos de tenencia. En los casos en que los límites de las parcelas y otras unidades espaciales deban establecerse nuevamente, la operación debería realizarse de manera participativa. Cuando las personas se vean imposibilitadas de regresar a sus lugares de origen, deberían ser reasentadas con carácter permanente. El reasentamiento debería negociarse con las comunidades hospedantes a fin de asegurar que los desplazados puedan gozar de un acceso seguro a recursos y medios de vida alternativos de forma que no se pongan en peligro los medios de vida de terceros.

## **25. Conflictos violentos**

- 25.1 Todas las partes deberían tomar medidas encaminadas a evitar que las cuestiones relacionadas con la tenencia de la tierra, las pesquerías y los bosques puedan constituir causas de conflictos violentos. Las partes deberían asegurar que estas cuestiones se aborden antes, durante y después de los episodios de conflictos violentos.
- 25.2 \* Los Estados deberían asegurar que todas las actuaciones sean coherentes con obligaciones existentes en el marco del derecho nacional e internacional y teniendo debidamente en cuenta los compromisos voluntariamente asumidos en

virtud de los instrumentos internacionales y regionales aplicables, \* incluidos, en su caso, los correspondientes a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo y a los Principios de las Naciones Unidas sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas (“Principios de Pinheiro”).

- 25.3 Todas las partes deberían adoptar providencias que permitan resolver pacíficamente los problemas relacionados con la tenencia, y evitar que estos desemboquen en conflictos violentos. Los Estados deberían revisar las políticas y leyes pertinentes con el propósito de eliminar la discriminación y otros motivos que pudieran ser causa de conflictos violentos. Cuando sea apropiado, los Estados deberían también apoyar y reforzar los procedimientos consuetudinarios o religiosos que representen una forma justa, fiable, accesible y no discriminatoria de resolución rápida de los conflictos de tenencia.
- 25.4 En el caso de que estallasen conflictos violentos, los Estados y otras partes deberían tratar de proteger los derechos de tenencia. Las personas desplazadas deberían ser reasentadas en lugares seguros y en condiciones que garanticen la protección de los derechos de tenencia de las comunidades hospedantes. Las violaciones de los derechos de tenencia deberían documentarse. Con el objetivo de aportar pruebas en los futuros procesos de restitución, los registros oficiales de tenencia deberían estar protegidos contra su destrucción; y en las zonas donde dichos registros no existan, los acuerdos relativos a los derechos de tenencia vigentes deberían documentarse de la mejor forma posible.
- 25.5 Tras el cese de los conflictos violentos, los Estados y otras partes deberían velar por que los problemas de tenencia sean abordados de manera tal que se contribuya a la consolidación de los procesos de paz, se encuentre una solución duradera para las personas afectadas y se tengan en cuenta los actos de injusticia cometidos y los desplazamientos a que han dado lugar. Cuando la restitución resultase posible, los refugiados y personas desplazadas deberían ser asistidos para que puedan regresar a sus lugares de origen de manera segura, voluntaria y con dignidad. Los procedimientos de restitución deberían ser no discriminatorios, llevarse a cabo en función del género y ser objeto de una amplia publicación. Las reclamaciones de restitución deberían tramitarse sin demora. En los procesos de restitución de derechos de tenencia de pueblos indígenas y otras comunidades consuetudinarias, se debería hacer uso de las fuentes de información tradicionales.
- 25.6 Si la restitución resultase imposible, el acceso de las personas desplazadas a recursos y medios de vida alternativos debería ser negociado con las comunidades hospedantes, con la finalidad de asegurar que el reasentamiento no ponga en peligro los medios de vida de terceros. Se deberían diseñar mecanismos especiales para que las personas vulnerables, comprendidas las viudas y los huérfanos, puedan acceder a los recursos.
- 25.7 Para eliminar las causas de discriminación preexistentes, además de la discriminación introducida durante los conflictos, se deberían revisar las políticas

y leyes, según proceda. Los organismos pertinentes deberían ser puestos nuevamente en funciones para la prestación de servicios necesarios destinados a la realización de una gobernanza responsable de la tenencia.

**Parte 7 Ejecución, seguimiento y evaluación**

- 26.1 Se alienta a todas las partes a que utilicen los esfuerzos de colaboración para promover y aplicar estas Directrices Voluntarias, de acuerdo con las prioridades y circunstancias nacionales. Se alienta a todas las partes a difundir información sobre la gobernanza de la tenencia responsable a fin de influir en las prácticas y mejorarlas.
- 26.2 Se alienta a todas las partes a realizar un seguimiento y una evaluación de la aplicación de estas Directrices Voluntarias mediante enfoques participativos que engloben a los Estados, a los organismos de ejecución, a las autoridades judiciales, a los gobiernos locales, a las organizaciones de agricultores y de productores en pequeña escala, de pescadores y usuarios de los bosques, a los pueblos indígenas y otras comunidades, al sector privado, a la sociedad civil y al mundo académico. Se estimula a las partes a cooperar para diseñar procedimientos de supervisión y evaluación y elaborar indicadores desagregados para valorar las repercusiones de las políticas, leyes, programas y proyectos sobre la gobernanza de la tenencia, comprendidos sus efectos tanto en los hombres como en las mujeres y las personas más vulnerables. Se alienta a las partes a introducir mejoras en la gobernanza de la tenencia, basándolas en los resultados de los procesos de supervisión y evaluación y ciñéndose a plazos claramente prefijados. Se anima a los organismos que se ocupan de los derechos humanos, la gobernanza, las transacciones comerciales y la corrupción a incluir las cuestiones de gobernanza en sus exámenes periódicos. Se estimula a todas las partes a compartir sus experiencias por conducto de las redes regionales y mundiales.
- 26.3 Los organismos internacionales deberían vigilar periódicamente la aplicación de estas Directrices Voluntarias, y examinar su pertinencia y eficacia. Las Directrices deberían ser actualizadas tomando en consideración los cambios sociales, económicos, medioambientales y tecnológicos, según proceda.

## **Anexo 1: Glosario**

*Texto propuesto por el Grupo temático 4 (Armonización de lenguaje), basado en las aportaciones preparadas por la Secretaría de la FAO y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos*

**Explicación de algunos términos utilizados en 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 ("las Directrices Voluntarias")**

En algunos casos, la FAO no tiene definiciones oficiales de un término técnico y, en su lugar, pueden utilizarse varias definiciones de trabajo diferentes en función del contexto.

### **Sociedad civil**

**Por sociedad civil se entiende la esfera en que los ciudadanos y movimientos sociales se organizan en torno a objetivos, grupos y temas de interés.** La mayor parte de la experiencia de la FAO en este terreno es con ONG. La definición de las ONG por parte del sistema de las Naciones Unidas es muy amplia: todos los actores sin fines de lucro y que no sean gubernamentales o intergubernamentales.

*[Fuente: Política y Estrategia de la FAO para la cooperación con las organizaciones no gubernamentales y con otras organizaciones de la sociedad civil, 1999]*

### **Discriminación**

**La discriminación consiste en toda distinción, exclusión, restricción o preferencia o trato diferenciado que se base directa o indirectamente en motivos de raza, color, ascendencia, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional, étnico o social, posición económica, discapacidad, nacimiento u otra condición y en la intención o efecto de anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de los derechos humanos.** Para eliminar la discriminación en la práctica, no se considerarán discriminación las medidas especiales encaminadas a acelerar la igualdad de hecho. Sin embargo, estas medidas no entrañarán de ningún modo como consecuencia el mantenimiento de normas desiguales o separadas y cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato. No obstante, puede resultar excepcionalmente necesario que tales medidas revistan un carácter permanente, como en el caso de los servicios de interpretación para las minorías lingüísticas.

*[Fuente: ICERD, artículos 1 y 4; CEDAW, artículos 1 y 4; CRPD, artículo 2. Véase también, Observación general n.º 20 (párrafo 7) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) y Observación general n.º 18 (párrafos 6 y 7) del Comité de Derechos Humanos. En cuanto a la última frase, véase el párrafo 9 de la Observación general n.º 20 del CDESC.]*

### **Expropiación y compensación**

**La expropiación es el poder del Estado para adquirir derechos privados de tenencia sin el consentimiento voluntario del propietario o usuario con el fin de beneficiar a la sociedad.** El ejercicio de este poder puede ser necesario para el desarrollo social y económico y para la protección del medio ambiente natural.

La **compensación** debería ser como mínimo equitativa y podrá ser en efectivo, en derechos a otras zonas, o una combinación de ambas. **En caso de desalojo y expropiación inevitables, el Estado debe proporcionar o garantizar una indemnización equitativa y justa por las pérdidas de bienes muebles, raíces u otras propiedades o bienes, incluidos los derechos o intereses en dichos bienes. Debería proporcionarse indemnización por cualquier daño económicamente evaluable, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, como, por ejemplo: pérdida de vida o de un miembro; daños físicos o mentales; oportunidades perdidas, en particular de empleo, educación y prestaciones sociales; daños materiales y pérdida de ingresos, en particular la pérdida de las posibilidades de obtener ingresos; daño moral; y los gastos necesarios para la asistencia letrada o de expertos, medicamentos y servicios médicos, y servicios psicológicos y sociales.**

*[Fuente: "Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo" (A/HRC/4/18, Anexo 1, Sección VI)]*

### **Seguridad alimentaria**

La seguridad alimentaria es la situación que se da cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos sanos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana.

### **Desalojos forzosos**

Por desalojo forzoso se entiende el traslado permanente o temporal contra su voluntad de individuos, familias o comunidades de los hogares o tierras que ocupen, sin poner a disposición medios apropiados de protección legal o de otra índole y sin que exista acceso a los mismos. La prohibición de los desalojos forzosos no se extiende a los desalojos llevados a cabo por la fuerza de acuerdo con la ley y de conformidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos.

*[Fuente: resoluciones n.º 1993/77 y 2004/28 de la Comisión de Derechos Humanos, Observación General n.º 7 del CDESC sobre los desalojos forzosos, párr. 3.]*

### **Igualdad de género**

La igualdad de género consiste en garantizar la igualdad del derecho de mujeres y hombres al disfrute de todos los derechos humanos, al tiempo que se reconocen las diferencias entre hombres y mujeres y se toman medidas específicas encaminadas a acelerar la igualdad de hecho, cuando sea necesario.

*[Fuente: PIDESC y PIDCP, artículo 3; CEDAW, artículo 4]*

### **Sensibilidad ante las cuestiones de género**

**En las políticas, la legislación, los programas, los procesos y los métodos de comunicación sensibles ante las cuestiones de género se reconoce que las mujeres y los hombres se diferencian en cuanto a las necesidades, las limitaciones y las oportunidades.** Teniendo en cuenta estas consideraciones, se formulan para garantizar que tanto las mujeres como los hombres se beneficien de las oportunidades de

desarrollo y realicen todo su potencial productivo y humano. Las políticas sensibles ante las cuestiones de género deberían basarse en una comprensión profunda de las desigualdades de género a todos los niveles en los lugares donde se apliquen y deberían incluir estrategias y mecanismos para superar las desigualdades de género.

**“Sensible ante las cuestiones de género” se utiliza en las Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.**

## **Gobernanza**

La gobernanza designa el proceso de gobernar. Es la forma en que se administra una sociedad y los procesos en virtud de los cuales se reconcilian las prioridades e intereses en competición de los distintos grupos. La gobernanza abarca las instituciones oficiales de gobierno pero también los mecanismos informales. El concepto describe los procedimientos de participación ciudadana en la adopción de decisiones, de rendición de cuentas del gobierno ante sus ciudadanos y las obligaciones que la sociedad impone a sus miembros respecto a la observancia de las reglas y las leyes.

## **Derechos humanos**

**Los derechos humanos son aquellos derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales que figuran en los tratados y declaraciones adoptados en el sistema de las Naciones Unidas.** Estos derechos son garantías jurídicas universales que protegen a individuos y grupos contra las actuaciones que interfieren con las libertades fundamentales y la dignidad humana. Están garantizados internacionalmente; gozan de protección legal; se centran en la dignidad del ser humano; protegen a individuos y grupos; obligan a los Estados y a los agentes estatales; no admiten excepciones ni se pueden suprimir; son iguales e interdependientes y son de aplicación universal. La gobernanza de la tenencia de la tierra, las pesquerías y los bosques puede afectar al disfrute de diferentes derechos humanos.

*[La lista de los instrumentos de derechos humanos que figura en el Anexo 2 se considera de especial importancia para la gobernanza responsable de la tenencia.]*

## **Defensores de los derechos humanos**

Los defensores de los derechos humanos son personas que, individualmente o con otros, actúan para promover o proteger los derechos humanos. Toda persona que, individual o colectivamente, actúa para promover o proteger los derechos humanos, en particular en el contexto de la gobernanza de la tenencia de la tierra, de las pesquerías y de los bosques, tiene derechos y responsabilidades reafirmados en la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales (la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos). Los Estados deberían respetar y proteger los derechos y libertades enunciados en la Declaración.

*[Fuente: sitio web de la Oficina del ACNUDH: <http://www2.ohchr.org/english/issues/defenders/who.htm>, con un resumen de los puntos principales de la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos.]*

### **Organismos de ejecución**

**Los organismos de ejecución son organismos estatales en distintos niveles que son responsables de aspectos de la administración de la tenencia, entre los que se pueden citar los de registro y catastro, los de valoración, los de ordenación territorial y los encargados de las tierras, las pesquerías y los bosques públicos.**

### **Instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos:**

Una lista de los principales instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos que son pertinentes para la gobernanza de la tenencia figura en el Anexo 2. A los efectos de estas Directrices Voluntarias, la expresión “instrumentos regionales e internacionales de derechos humanos” abarca los instrumentos enumerados en el Anexo 2.

### **Inversiones y concesiones**

**En un sentido amplio, las inversiones son los gastos o consumos realizados para generar un beneficio futuro en términos de aumento de la producción, los ingresos o el bienestar.** Pueden considerarse como formación de capital, es decir, los activos que darán lugar al flujo futuro de ingresos o de productos. El capital puede consistir en activos tangibles, físicos o inmateriales en manos de personas o de instituciones.

**Las inversiones** en la agricultura, la pesca y la actividad forestal comprenden inversiones en la producción y en elementos previos (insumos) y posteriores (transformación y sectores de distribución) a la misma, así como en servicios ecosistémicos. Las inversiones pueden financiarse a partir de diversas fuentes, públicas o privadas, pudiendo ser ambas clases de origen nacional o extranjero. Una parte importante de las inversiones se financian mediante fuentes internas privadas, de las que la mayor parte consiste en las realizadas por los agricultores, pescadores y silvicultores en sus propias explotaciones. Las inversiones públicas se centran generalmente en la infraestructura (como carreteras, puertos, escuelas, comunicación y las zonas de mercados públicos) y en la capacidad humana y el desarrollo institucional (como la educación y la salud pública). Son esenciales para mejorar la productividad y la gestión de los recursos de la tierra, la pesca y los bosques de manera sostenible.

**Las concesiones son acuerdos mediante los cuales las administraciones públicas confieren derechos de uso específico o permisos y obligaciones específicas (en particular las obligaciones de información y las tareas de gestión) en relación con la tierra, la pesca y los bosques a entidades privadas, en especial las empresas, a otras entidades comerciales, cooperativas, instituciones y asociaciones sin fines de lucro.** Las concesiones forestales por lo general no incluyen licencias de explotación, permisos y derechos para recolectar productos no madereros del bosque, cuando tales derechos de uso no están vinculados a una responsabilidad de ordenación forestal a largo plazo.

### **Concentración parcelaria y reajuste**

**El reajuste hace referencia a los enfoques para mejorar la distribución de la estructura de las parcelas o explotaciones.** Esto puede lograrse facilitando el

intercambio de parcelas o fincas entre múltiples propietarios y usuarios o facilitando la agrupación de parcelas y fincas y la subdivisión posterior con nuevos límites que se adapten mejor a los propietarios y usuarios.

**Concentración parcelaria es el término equivalente a reajuste que se utiliza generalmente en relación con las tierras agrícolas.** Su objetivo es ayudar a los agricultores que tienen muchas parcelas pequeñas y fragmentadas a conseguir unas fincas con menos parcelas, pero mayores y en mejores condiciones para la agricultura. La concentración parcelaria es una herramienta eficaz para mejorar la producción agrícola y el desarrollo rural, pero no se debería utilizar cuando la fragmentación de las parcelas reduzca los riesgos de los agricultores y les permita sembrar una mayor variedad de cultivos.

### **La tierra, la pesca y los bosques**

La FAO tiene varias definiciones de “**tierra**” según el contexto. En el plano jurídico y de tenencia, las definiciones precisas de la tierra son propias de cada jurisdicción. **A efectos de las Directrices Voluntarias, la “tierra” para la que existan derechos de tenencia hace referencia tanto a la propia tierra como a toda mejora o inmueble permanente situados en la misma (tales como los edificios y otras estructuras) y abarca las tierras de cultivo, los pastizales, las tierras de pastoreo y las dehesas, así como la tierra destinada a usos de vivienda y con fines comerciales y aquellas que tengan un significado social, cultural, religioso y medioambiental.**

**La pesca** es una actividad que conduce a la captura de peces. Puede tratarse de la captura de peces salvajes o de la cría de peces a través de la acuicultura. (Glosario de la FAO)

**Un bosque** se define como una superficie de tierra de extensión superior a 0,5 ha con árboles de más de 5 m de altura y una cubierta de copas superior al 10 % o árboles capaces de alcanzar esas dimensiones in situ. No incluye las tierras que se utilicen predominantemente como suelos agrícolas o urbanos. (Evaluación de los recursos forestales mundiales de la FAO, 2010)

### **Reformas redistributivas**

**Las reformas redistributivas son la transferencia de derechos de tenencia de los propietarios a nuevos beneficiarios. Estas reformas se promueven a menudo para proporcionar un acceso más equitativo.**

Reforma agraria es la expresión equivalente a reforma redistributiva que se utiliza frecuentemente en relación con las tierras agrícolas.

### **Ordenación reglamentada del territorio**

**La ordenación reglamentada del territorio regula el uso de la tierra (incluidos los edificios y otras estructuras que surgen en ella), la pesca y los bosques y por lo tanto define los derechos de tenencia en relación con el uso y el uso potencial.** Es el proceso mediante el cual los Estados abordan y resuelven las demandas que compiten entre sí y determinan la manera en que se pueden utilizar los recursos.

**Idiomas pertinentes**

Los idiomas pertinentes son aquellos que las partes interesadas entenderán en la gestión de los procesos relacionados con la tenencia a fin de permitir su participación efectiva.

**Restitución**

**La restitución es la devolución a los titulares legítimos del derecho de tenencia, o a sus herederos, de aquellos derechos de los que se considera que se les ha privado injustamente.** Cabe la posibilidad de devolver las parcelas o fincas originales a los titulares legítimos de los derechos o, cuando no exista la posibilidad, puede ofrecerse una compensación en forma de dinero o parcelas o fincas alternativas.

La restitución es una decisión política cuando la pérdida de la tenencia sea consecuencia de políticas y leyes que posteriormente se consideren injustas.

**Estado de derecho**

La expresión “Estado de derecho” hace referencia a un principio de gobernanza por el que todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sujetas a leyes que se hacen públicas solemnemente y se hacen cumplir por igual, en virtud de las cuales se administra justicia con independencia y que se ajustan a la normativa internacional en materia de derechos humanos. Exige también medidas para garantizar el cumplimiento de los principios de supremacía del derecho, igualdad ante la ley, responsabilidad ante la ley, equidad en la aplicación del derecho, separación de poderes, participación en la toma de decisiones, legalidad, interdicción de la arbitrariedad y transparencia procesal y legal.

*[Fuente: Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre el Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos, S/2004/616]*

**Desarrollo sostenible**

El desarrollo sostenible es aquel desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

Con relación a los recursos naturales, el desarrollo sostenible es la ordenación y conservación de la base de recursos naturales y la orientación del cambio tecnológico e institucional de manera que se alcancen y satisfagan continuamente las necesidades humanas de las generaciones presentes y futuras. El desarrollo sostenible (en los sectores agrícola, forestal y pesquero) conserva los recursos de la tierra y el agua, así como los recursos fitogenéticos y zoogenéticos, no degrada el medio ambiente, utiliza tecnologías apropiadas, es viable económicamente y aceptable socialmente.

*[Fuente: Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987; Glosario de la FAO]*

**Tenencia, derechos subsidiarios de tenencia, derechos consuetudinarios de tenencia y derechos informales de tenencia**

**En este documento se reconoce que no existe una definición internacional de los “derechos de tenencia” y de otros derechos incluidos en este párrafo, y que estos derechos son diferentes en función de la jurisdicción nacional y local de que**

**se trate. La tenencia es la relación —definida bien jurídicamente o bien de forma consuetudinaria— que se establece entre las personas respecto a la tierra (comprendidas las edificios y demás estructuras que surgen en ella), la pesca, los bosques y otros recursos naturales.** Las normas de tenencia definen las formas según las cuales se concede acceso al uso y control de estos recursos, además de las responsabilidades y restricciones conexas. Estas normas determinan quiénes pueden usar qué recursos, por cuánto tiempo y en qué condiciones. Los sistemas de tenencia pueden cimentarse en políticas y leyes escritas, pero igualmente en costumbres y prácticas no escritas. Los derechos de tenencia pueden pertenecer a individuos, familias, pueblos indígenas y otras comunidades, asociaciones y otras entidades institucionales, y a los Estados y sus diversos órganos. En un país puede existir una amplia gama de derechos de tenencia, entre los que pueden mencionarse los de propiedad, arrendamiento y uso, que comprenden los derechos subsidiarios de tenencia.

**Los derechos subsidiarios** abarcan aquellos derechos de tenencia que se utilizan a menudo para la subsistencia de los pobres, como el derecho a recolectar leña, a apacentar animales, a los productos de los árboles forrajeros, a pescar en determinadas ocasiones y lugares, y a cultivar cosechas.

**Derechos consuetudinarios de tenencia** de una comunidad son los derechos colectivos de los miembros de la comunidad a los bienes naturales comunes, así como los derechos privados de los miembros de la comunidad a sus parcelas agrícolas y residenciales. En algunos países los derechos consuetudinarios de tenencia se han reconocido legalmente como equivalentes a otros derechos legales de tenencia, mientras que en otros países no se ha producido dicho reconocimiento.

**Los derechos informales de tenencia** son aquellos derechos de tenencia que carecen de protección formal y oficial por parte del Estado. A menudo surgen espontáneamente, como en el caso de la aparición, en las zonas periurbanas, de derechos informales de tenencia producto de las migraciones en gran escala.

## **Anexo 2: Instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos pertinentes para la gobernanza de la tenencia**

### *Texto propuesto por la Secretaría de la FAO y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos*

#### **1. Tratados internacionales<sup>5</sup>**

##### Carta de las Naciones Unidas

- Carta de las Naciones Unidas (1945)

##### Tratados internacionales de derechos humanos

- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965)
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979)
- Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (1984)
- Convención sobre los Derechos del Niño (1989)
- Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias (1990)
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006)
- Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (2006)

##### Convenios internacionales del trabajo

- Convenio de la OIT (n.º 107) sobre los derechos de las poblaciones indígenas, tribales y semitribales en países independientes
- Convenio de la OIT (n.º 169) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (1989)

##### Tratados regionales de derechos humanos

- Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de los Derechos Humanos, 1950)
- Carta Social Europea (1991 y 1996)
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) (1988)
- Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (1981)
- Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño (1990)

---

<sup>5</sup> Los tratados internacionales son jurídicamente vinculantes para los Estados que sean partes en ellos. Esta lista no es exhaustiva y otros tratados internacionales de derechos humanos también pueden ser de aplicación en función del contexto.

- Protocolo a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de la Mujer en África (2000)
- Convenio de la Unión Africana para la Protección y Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala) (2009)

## **2. Declaraciones de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos<sup>6</sup>**

- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)
- Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (1986)
- Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (1992)
- Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos (Declaración sobre los defensores de los derechos humanos (1999)
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007)

## **3 Instrumentos que articulan, ponen en ejecución o reafirman instrumentos internacionales de derechos humanos jurídicamente vinculantes<sup>7</sup>**

### Observaciones generales y recomendaciones generales emitidas por órganos establecidos por tratados de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos:

- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- Comité de Derechos Humanos
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
- Comité contra la Tortura
- Comité de los Derechos del Niño
- Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios
- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
- Comité contra las Desapariciones Forzadas

### Directrices y principios elaborados por los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas

- Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad (1991)
- Principios rectores de los desplazamientos internos (1998)

---

<sup>6</sup> Una parte fundamental de algunas de las declaraciones que figuran en este anexo, como son la Declaración Universal de Derechos Humanos, se ha podido desarrollar como derecho consuetudinario internacional, vinculante para *todos* los Estados.

<sup>7</sup> Estos instrumentos articulan y ponen en ejecución instrumentos jurídicamente vinculantes de derechos humanos, reafirman el compromiso político de los Estados de adherirse a los instrumentos legalmente vinculantes o reafirman las normas legales existentes. Esta lista no es exhaustiva y otras normas internacionales de derechos humanos también pueden ser de aplicación en función del contexto.

- Principios de las Naciones Unidas sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas: Principios de Pinheiro (2005)
- Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo (2007)
- Conjunto de principios mínimos de derechos humanos aplicables a las adquisiciones o arrendamientos de tierras en gran escala (2009)
- Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: puesta en práctica del marco de la Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar” (2011)

Análisis y recomendaciones emitidos por los titulares de mandatos de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos en sus informes al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General:

- Representante Especial del Secretario General sobre la Seguridad Alimentaria y Nutrición
- Relator Especial sobre el derecho a la alimentación
- Relator Especial sobre una vivienda adecuada como componente de un estándar adecuado de vida
- Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos
- Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas
- Relator Especial sobre la restitución de viviendas de los refugiados y desplazados internos
- Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes
- Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia
- Relator[a] especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias
- Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales
- Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos
- Experto independiente encargado de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza
- Experto independiente sobre cuestiones de las minorías
- Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y al saneamiento

Documentos finales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre derechos humanos

- Declaración de Viena: Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993)
- Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer (1995)
- Conferencia Mundial contra el Racismo (2001) (Declaración y Programa de acción de Durban)

Declaraciones y directrices sobre el derecho a la alimentación de la FAO

- Declaración de la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CMRADR, 1979)

- Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996)
- Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria: cinco años después (2002)
- Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (2004)
- Declaración de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR, 2006)
- Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria (2009)
- Política de la FAO relativa a poblaciones indígenas y tribales (2010)

#### Directrices del Comité Permanente entre Organismos

- Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos (2009)
- Directrices Operacionales sobre la Protección de las Personas Afectadas por Desastres Naturales (2010)

Además de estos instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos, las siguientes directrices son pertinentes para la gobernanza de la tenencia.

- Directrices sobre política agraria de la Unión Europea (2004)
- Establecimiento de una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea (2007)
- Principios rectores y marco de aplicación para mejorar el acceso a las tierras consuetudinarias y mantener la armonía social en el Pacífico (preparados por la Secretaría del Foro de las Islas del Pacífico, 2008)
- Marco de acción para la seguridad alimentaria en el Pacífico (2010)
- Marco de acción y directrices sobre política agraria en África (2010)
- Carta humanitaria y normas mínimas en la respuesta a los desastres (Manual Esfera, 1998, última edición 2011)