



Documento de resultados de las consultas

Directrices Voluntarias sobre gobernanza responsable en la tenencia de la tierra y otros recursos naturales

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en esta publicación son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la FAO.

Le agradecería enviar cualquier comentario sobre el documento al siguiente correo electrónico: VG-tenure@fao.org.

Índice

- 1. Introducción**
- 2. Resultados de las consultas regionales, de la sociedad civil y del sector privado**
 - I. Objetivos, principios y procesos globales
 - II. Marco normativo, legislativo y organizativo
 - III. Áreas técnicas
 - IV. Cuestiones sociales
 - V. Retos
- 3. Siguietes etapas**

Introducción

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y otros asociados para el desarrollo han estado trabajando junto con los países en la preparación de unas *Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable en la Tenencia de la Tierra y Otros Recursos Naturales* que proporcionarán a los Estados, la sociedad civil y el sector privado orientaciones prácticas para la gobernanza en la tenencia. Las Directrices Voluntarias, como conjunto de principios y normas sobre prácticas responsables internacionalmente aceptado, constituirán un marco y un punto de referencia que las partes interesadas podrán utilizar a la hora de elaborar sus propias políticas y decidir sus actuaciones.

El Equipo de Tenencia de Tierras de la División de Clima, Energía y Tenencia de Tierras (NRC) del Departamento de Gestión de Recursos Naturales y Medio Ambiente (NR) de la FAO ha estado llevando a cabo una labor normativa sobre la gobernanza en la tenencia de la tierra desde 2005. Las labores sobre las Directrices Voluntarias comenzaron en noviembre de 2008 con la organización en Roma de una reunión de un grupo de expertos. Gracias al apoyo financiero brindado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y los Gobiernos de Alemania y Finlandia ha sido posible crear un proyecto de fondos fiduciarios cuyo objetivo principal es la elaboración de las Directrices Voluntarias. Entre 2009 y 2010, en ocasión de la celebración de las reuniones consultivas temáticas y regionales, tuvieron lugar una serie de debates entre las múltiples partes interesadas. Dichas reuniones congregaron a grupos multidisciplinarios representativos de las regiones, los cuales evaluaron las prioridades nacionales y los asuntos que deberán ser tomados en cuenta en el momento en que se lleve a cabo la redacción del borrador de las Directrices Voluntarias.

En el presente documento se resumen los resultados de las consultas regionales, de la sociedad civil y del sector privado celebradas entre 2009 y 2010 en vista de la preparación de las Directrices Voluntarias. Los resultados de cada una de las reuniones de consulta se han compendiado en textos de evaluación disponibles en línea¹ que destacan los principios esenciales y las acciones estratégicas propuestas en las reuniones, que, tras ser examinados, formarán parte de las Directrices Voluntarias. El presente *Documento de resultados* tiene por objeto refundir los resultados de las consultas en un único volumen que servirá de base para la redacción del borrador de las Directrices Voluntarias, que será presentado para su revisión al Grupo de Trabajo de Composición Abierta del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial.

Esta síntesis recoge los resultados de las siguientes consultas:

- de **África austral**, Namibia (septiembre de 2009);
- de **Asia**, Viet Nam (octubre de 2009);
- del **sector privado**, Inglaterra (enero de 2010);
- de la **sociedad civil de Asia**, Malasia (marzo de 2010);
- de **Europa**, Rumania (marzo de 2010);
- de la **sociedad civil de América Latina**, Brasil (mayo de 2010);

¹ <http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/events/en/>

- de **América Latina**, Brasil (mayo de 2010);
- del **Cercano Oriente**, Jordania (mayo de 2010);
- de la **sociedad civil de Europa**, FAO, Roma (junio de 2010);
- del **África francófona**, Burkina Faso (junio de 2010);
- del **Pacífico**, Samoa (julio de 2010);
- de **América Central**, Panamá (septiembre de 2010);
- de la **sociedad civil de África**, Malí (septiembre de 2010);
- del **África oriental y del África occidental anglófona**, Etiopía (septiembre de 2010);
- de la **Comunidad de Estados Independientes**, Federación de Rusia (noviembre de 2010).

Nótese que solo se recogen y consolidan en este documento los resultados de las evaluaciones, y que los datos no han sido elaborados ni evaluados. Ni la estructura del documento ni los detalles de su contenido reflejan el contenido que pudiere tener el borrador final de las Directrices Voluntarias.

Resultados de las consultas regionales, de la sociedad civil y del sector privado

I. Objetivos, principios y procesos globales

En esta sección se consolidan las aportaciones que tienen un carácter intrínsecamente intersectorial. Muchos de los puntos que se describen más abajo se retomarán en otras secciones, cuando contextos o circunstancias específicos lo hagan necesario. En la presente sección se recopilan las cuestiones que se estima son apropiadas para la consecución de los objetivos generales de las Directrices Voluntarias. A continuación se condensan los principios que podrían aplicarse a las Directrices; y por último estas se colocan en un contexto regional e internacional.

La gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y otros recursos naturales es un asunto que debe ser situado en el contexto de los más amplios objetivos del desarrollo. Estos incluyen la seguridad alimentaria de los hogares, la reducción del hambre y la pobreza, el desarrollo sostenible y la protección ambiental, la inversión responsable, la mejora de los niveles de vida de los individuos ante los desafíos que plantean el cambio climático y la volatilidad de los precios de los alimentos y el combustible, y el apoyo al potencial que representa la juventud. Con el fin de garantizar la consecución de los resultados económicos y sociales que se persiguen, la gobernanza responsable en la tenencia de la tierra ha de incorporarse en las políticas y estrategias nacionales, sociales y económicas más vastas, reconociendo que la tierra desempeña una función social, económica y ambiental y que es necesario atender a los diferentes papeles que la tierra y otros recursos naturales juegan en la conservación del equilibrio cultural, económico, ambiental y social.

Una gobernanza responsable en la tenencia deberá basarse en el imperio de la ley y en el respeto de los derechos humanos, incluido el derecho a una alimentación adecuada. La gobernanza responsable deberá dar un trato no discriminatorio al género y tener en cuenta su especificidad; deberá defender el derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación, a la autonomía y al consentimiento fundamentado y previo a la realización de inversiones u otras intervenciones sobre sus territorios; y, al tiempo que respeta la diversidad de las creencias y tradiciones, deberá respaldar las normas y marcos éticos y técnicos comunes. Los procedimientos asociados con una gobernanza responsable deberán procurar prevenir y eliminar la corrupción y fomentar la transparencia, la participación del público, el acceso a la información, la sensibilización, el monitoreo y la creación de capacidades.

Transparencia. La toma de decisiones y la investigación deben responder a procesos transparentes y abiertos. El contenido de las decisiones y los derechos y obligaciones que derivan de las decisiones deben ser dados a conocer a la población. Los marcos normativos y jurídicos deben ser transparentes, representativos, receptivos, competitivos y estar provistos de mecanismos de rendición de cuentas. Mediante las reformas administrativas se deberán abordar aquellos problemas que conllevan procesos complejos, costosos y burocráticos, y se deberá garantizar que tales procesos adquieran transparencia y se vuelvan accesibles. Se velará por que las tecnologías que se introduzcan sean las apropiadas para las condiciones específicas del país y que metodologías a que se recurra permitan abordar los problemas con exactitud. Asimismo, será necesario poner en funciones unos mecanismos idóneos de supervisión y rendición de cuentas.

Participación. Es necesario apoyar aquellos procesos que permitan equilibrar los intereses del país con los de la comunidad, en virtud de un proceso de participación de las partes interesadas y de la realización de programas integrales de desarrollo. Para asegurar la participación en los procesos de formulación, revisión y reforma de las políticas, es menester implantar y dar carácter institucional, en todos los niveles operativos (diseño de políticas y de legislación, acciones de planificación, de gestión y de seguimiento), a unos mecanismos integrales y participativos de coordinación que incluye la coordinación intersectorial. Es necesario elaborar y aplicar principios y normas que aseguren que el público —y en especial los pueblos indígenas, las comunidades pobres y los grupos vulnerables— sea consultado de forma coherente y esté en condiciones de formular comentarios y sugerencias en respuesta a las consultas. Debe institucionalizarse la plena y efectiva participación de las poblaciones indígenas en la toma de decisiones relacionadas con la gestión de la tierra y otros recursos naturales.

Acceso a la información. Todas las personas deben disponer de un acceso adecuado, oportuno, sencillo, legítimo y útil a la información. Los sistemas de información que se creen para tal efecto deben suministrar datos, estadísticas y otros elementos sobre la disponibilidad de los recursos y sobre la gobernanza de la tenencia de la tierra. Las informaciones y estudios disponibles deberán sustentar los procesos de toma de decisiones en todos los niveles y en todas las etapas.

Educación, efectivo ejercicio de los derechos y sensibilización. Gracias a una gobernanza responsable en la tenencia de la tierra se conseguirá reforzar la educación y la sensibilización de individuos, grupos vulnerables y grupos especiales y comunidades. Estas personas adquirirán en consecuencia las capacidades para participar de manera significativa en la adopción de decisiones, y sobre todo en los procesos de elaboración y seguimiento de las políticas.

Seguimiento y rendición de cuentas. Es necesario poner en funciones un sistema comprehensivo, integrado y explícito destinado a dar seguimiento a las políticas, actuaciones y procesos de rendición de cuentas del gobierno y otras instituciones bilaterales, regionales e internacionales. Se deberán crear instancias jurídicas encargadas de los controles y el seguimiento y de la imposición de sanciones, y se deberá promover la institución de observatorios, relatores y tribunales ciudadanos. Los sistemas de seguimiento deberán proporcionar a las comunidades unos mecanismos a los que ellas podrán recurrir para la resolución de controversias, en especial cuando vean amenazados o violados sus derechos de tenencia sobre las tierras, territorios o riquezas naturales.

Recursos y creación de capacidades. La aplicación de una gobernanza responsable en la tenencia supone la disponibilidad de recursos y capacidades adecuados para hacer frente a los problemas más arduos. Las capacidades técnicas y de gestión de las instituciones responsables de la gobernanza y de la ordenación de la tierra y otros recursos naturales deben ser potenciadas en todos los niveles. Los gobiernos, los organismos vinculados a los procesos de administración de tierras y el sector privado deben asegurar que cuentan con un personal dotado de una formación, educación y motivación idóneas, y que sus servicios se remuneran adecuadamente. En el seno de la sociedad civil y de los grupos vulnerables se deberán crear capacidades y un acervo de conocimientos. Los gobiernos deberán garantizar que la sociedad civil y los grupos vulnerables

estén habilitados para ejercitar sus derechos y participar plenamente en la toma de decisiones y en la gestión de los recursos naturales.

La gobernanza responsable en la tenencia de la tierra debe constituir un imperativo vinculante, el cual ha de conformar el marco de las políticas nacionales.

Las iniciativas que tienen por objeto la mejora de la gobernanza en la tenencia deberían estar vinculadas con los instrumentos internacionales, regionales y nacionales pertinentes, y reflejar los compromisos contraídos en virtud de acuerdos internacionales como los relativos a los derechos humanos de mujeres, niños y pueblos indígenas y los pactados con ocasión de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR) de 2006. Tales iniciativas deberían estar asociadas a las iniciativas nacionales en curso que propugnan la mejora de la gobernanza en la tenencia y deberían apoyarlas, por ejemplo mediante políticas de reformas de tierras y otros recursos naturales, sin excluir las iniciativas promovidas por la sociedad civil. Por último, esas iniciativas deberán dar un espaldarazo a la ejecución de las políticas y leyes agrarias nacionales.

La gobernanza responsable en la tenencia de la tierra deberá abrazar los nuevos desafíos planteados por la pandemia del VIH/SIDA, el cambio climático, las adquisiciones de tierras con fines de inversión agrícola, la rápida urbanización o la degradación de las tierras. Además, las acciones encaminadas a afrontar estos desafíos deberían basarse en las innovaciones más recientes en materia de tenencia y administración de tierras, con el objeto de mejorar la seguridad de la tenencia y reducir sus costos.

II. Marco de políticas, leyes y organizaciones

Las políticas, la legislación y las organizaciones constituyen el marco dentro del cual funciona la tenencia de la tierra y otros recursos naturales. En esta sección se condensan las aportaciones relacionadas con este tema. Se comienza con una exposición de los principios subyacentes y las estrategias para pasar luego a los enfoques operativos.

Un análisis detallado y holístico

En materia de tierras, la voluntad política es el elemento cardinal para la elaboración de políticas, legislaciones y organizaciones integrales, justas y progresistas. Las acciones de carácter prioritario deberán estar enfocadas a la consecución de un sistema destinado a establecer la seguridad en la tenencia de la tierra.

Las políticas y la legislación se deben diseñar atendiendo a un contexto holístico, y en ellas se deberán tomar en consideración las funciones sociales, económicas y ambientales de la tierra y otros recursos naturales, además de los nexos entre pobreza y tenencia. Es preciso dar prioridad a la soberanía alimentaria y a la satisfacción de las necesidades a largo plazo en materia de recursos. Las políticas han de equilibrar los intereses públicos y privados, y cuidar de que las inversiones se hagan de modo equilibrado en los distintos sectores.

Respeto de los derechos humanos

Los marcos normativos, jurídicos y organizativos no deberán ser discriminatorios. En las políticas de desarrollo y en el uso de la tierra y otros recursos naturales será preciso tomar en cuenta los derechos de los pueblos indígenas, de las mujeres y de los propietarios rurales consuetudinarios, comprendidos los grupos vulnerables como las personas jóvenes y los niños.

La legislación debería asegurar a las comunidades vulnerables el acceso a la tierra y los derechos de tenencia. Se deberán tomar las medidas jurídicas necesarias para que las comunidades marginadas obtengan asesoramiento para la defensa de sus derechos, y que estos estén amparados en la noción de libre consentimiento fundamentado previo. La legislación deberá asimismo reconocer tanto los derechos consuetudinarios y agropastoriles como el derecho familiar. La legislación nacional deberá reconocer y proteger explícitamente los territorios indígenas y el derecho indígena a la tierra en el caso de los grandes proyectos de inversión, ya sean estos públicos o privados, y disponer medidas para un justo resarcimiento cuando los individuos hayan sufrido pérdidas.

Los Estados deberán establecer mecanismos e instituciones destinados a reparar los daños ocasionados por la violación de los derechos fundamentales de los pueblos y comunidades respecto de sus recursos. Las instituciones públicas, privadas y consuetudinarias deberán obrar en aras del robustecimiento de un uso justo, equitativo y sostenible de la tierra y las riquezas naturales, y que los distintos grupos sociales logren compartir el territorio. Las instituciones bilaterales, regionales, multilaterales e internacionales deberán asegurar que los derechos y el control que ejercen los pueblos sobre la tierra, los territorios y las riquezas naturales sean defendidos.

Estabilidad de los sistemas financieros

La gobernanza de la tenencia de la tierra ejercida de forma responsable es condición indispensable de la estabilidad de los sistemas financieros. Los gobiernos y organismos encargados de la tierra y otros recursos naturales deberán poder llevar a cabo sus operaciones sobre unas bases financieras estables. Las responsabilidades en materia de pagos por prestación de servicios deberán estar claramente definidas y ser objeto de publicación. Las tasas, aranceles y otros pagos por concepto de servicios deben ser publicitados fácilmente comprensibles. Deberá implantarse un sistema de financiamiento abierto a todos, apropiado y seguro, libre de exclusiones o disposiciones discriminatorias.

Un sistema armonizado gracias a la clarificación, la coordinación y la cooperación

Las políticas, legislación y organizaciones relacionadas con la tierra y otros recursos naturales deberán ser claras y detalladas, recíprocamente complementarias, coherentes y estar armonizadas.

La ley deberá desempeñar una función de armonización y de esclarecimiento de los sistemas de tenencia. Además, la legislación nacional deberá estar armonizada con los marcos regionales y las normas y directrices internacionales. La legislación deberá ser diseñada de forma tal que la

introducción de nuevas metodologías y de tecnologías específicas y ya aceptadas no implique la necesidad de enmendar las leyes. Se deberán redactar definiciones estandarizadas para las nomenclaturas terminológicas usadas en el país.

Deberán implantarse mecanismos que aseguren la coherencia del derecho escrito con el derecho consuetudinario respecto a la gestión de la tierra y los recursos naturales; y se deberán mejorar los mecanismos de coordinación que vinculan la administración ejercida por organizaciones consuetudinarias con la administración del gobierno. Las autoridades deberán tomar conocimiento de la pluralidad de los derechos de tierras en vigor para estar en condiciones de responder a las necesidades en materia de seguridad de los diferentes actores.

Se deberán definir con claridad las responsabilidades administrativas del Estado, la región y la localidad y de los organismos encargados de la tierra y otros recursos naturales. Estas responsabilidades se deberán dividir, según el caso, entre los diferentes sujetos a fin de proporcionar mecanismos de control que garanticen el equilibrio de poder. La coordinación entre el gobierno central y los gobiernos regionales y locales deberá ser mejorada. Las asociaciones profesionales deberán colaborar con los gobiernos para diseñar reglas apropiadas para una gobernanza responsable. La cooperación entre organismos y organizaciones deberá intensificarse mediante la actuación coordinada de los múltiples interesados. Las funciones institucionales poco claras y superpuestas deben ser clarificadas con el objeto de combatir la falta de transparencia y la falta de mecanismos de rendición de cuentas.

Las asociaciones público-privadas y las asociaciones entre distintas entidades públicas deberán desarrollarse según sea necesario.

La importancia del ámbito local

En las políticas, la legislación y las organizaciones pertinentes en materia de tenencia será necesario tomar en cuenta las políticas y prácticas locales, además de los conocimientos tradicionales sobre los recursos naturales. Las enmiendas a la legislación y/o la adopción de nuevas disposiciones legislativas deberán reflejar las estrategias de acceso a los terrenos agrícolas, a la propiedad urbana y a los recursos naturales que se han definido en el plano local o municipal, nacional o regional.

Evaluación del impacto de la legislación y las políticas

Los derechos de los pueblos y comunidades deberán ser sometidos a una evaluación exhaustiva. Se deberán promover reformas que aseguren que antes de que se realice en ámbito comunitario cualquier proyecto que afecte a la tierra y otros recursos naturales se lleve a cabo una valoración medioambiental y de recursos naturales y una evaluación de impactos, que son exigidas por la ley. Las leyes en vigor relativas a la tierra y otros recursos naturales deberán revisarse, sustituirse o complementarse según una nueva legislación que refleje la incidencia jurídica de una gobernanza responsable. Igualmente, se deberán examinar las repercusiones de las políticas relativas al derecho de las personas sobre la tierra y otros recursos naturales.

III. Áreas técnicas

En esta sección se condensan las aportaciones sobre las cuestiones relacionadas con la gobernanza en áreas técnicas de la tenencia de la tierra y otros recursos naturales. Se incluyen conceptos técnicos y una selección de los diferentes mecanismos y actividades.

Tenencia

La seguridad de la tenencia consiste en la adquisición de la certidumbre de que el derecho de un individuo o de un grupo sobre la tierra y otros recursos naturales será reconocido por otros sujetos, y que tal derecho será protegido cuando se presenten amenazas específicas. Las personas cuya tenencia es insegura corren el riesgo de que sus derechos sobre la tierra y otros recursos naturales se vean amenazados por otras reclamaciones antagónicas; o que vean denegados sus derechos en la eventualidad de un desalojo de tierras. La seguridad de la tenencia es un requisito previo de la seguridad alimentaria, del uso sostenible de la tierra y del desarrollo económico y social; y se consigue a través de un marco institucional que proporcione políticas, regulaciones y organizaciones predecibles, y en particular, en la eficiente aplicación de dicho marco institucional, y del acceso no discriminatorio a la justicia. La aplicación efectiva de dicho marco institucional supone una voluntad política al más alto nivel, además de la existencia de recursos adecuados —que pueden proceder también de fuentes externas—, así como de la existencia de capacidades.

Una tenencia segura se puede conseguir con arreglo a diferentes acuerdos de tenencia, pero su calidad estará determinada por la valoración que el público dé a tales acuerdos. Las dudas que puedan surgir acerca de la legitimidad del acceso a la tierra contribuirán a menoscabar la seguridad de la tenencia. Para que exista seguridad respecto a la propiedad de los terrenos construibles es necesario disponer asimismo del derecho a reconstruir (por ejemplo, un edificio de departamentos), pero esta facultad es ambigua cuando existen acuerdos de tenencia separados para la tierra y para la construcción. La seguridad de la tenencia de las comunidades de pastores es un caso que exige especial atención, debido a la flexibilidad que caracteriza los derechos que se aplican a los espacios territoriales, como por ejemplo cuando se practica el pastoreo transfronterizo. Las organizaciones indígenas, los pescadores y los pequeños agricultores son categorías que necesitan particulares apoyos y protección ante los intereses comerciales que pueden amenazar sus territorios. Es necesario instaurar mecanismos de salvaguarda que impidan que las inversiones externas en la agricultura se traduzcan en una pérdida de derechos, de tierras y de medios de vida. Los proyectos de desarrollo no han de conducir a desalojos forzados.

Es necesario disponer de sistemas de protección contra la pérdida forzada de los derechos sobre la tierra y otros recursos naturales. La adquisición por expropiación de la propiedad siempre deberá estar sujeta a un proceso jurídico con las garantías procesales debidas, y desembocar en el pago de un adecuado resarcimiento. Las partes interesadas deberán poder tener acceso de manera imparcial a mecanismos judiciales y extrajudiciales eficientes, independientes e imparciales de solución de controversias y de mediación. La adquisición de la tierra y otros recursos naturales por posesión sostenida en el tiempo (usucapión) debe estar gobernada por una política que se ejerza dentro de un marco reglamentario y procedimental claro y factible.

Reforma agraria

Una concentración excesiva de la propiedad de las tierras se traduce en una disminución del acceso a la tierra de los pequeños agricultores, familias jóvenes y mujeres. Los pequeños agricultores luchan por mantener su competitividad en los mercados mundiales; sin embargo, a menudo se ven obligados a renunciar a sus actividades y ello contribuye al despoblamiento de las zonas rurales. La agricultura familiar es un factor fundamental para la conservación de la biodiversidad y su práctica justifica por ejemplo las iniciativas en apoyo de las redes campesinas y los mercados locales. La agricultura familiar no debe ser evaluada desde un punto de vista exclusivamente comercial y productivo; también es preciso tomar en cuenta sus dimensiones sociales, el empleo agrícola y rural, la calidad de los alimentos producidos, además de las repercusiones en la biodiversidad y la conservación del ambiente, el paisaje y el acervo cultural.

La reforma agraria redistributiva es una opción estratégica que permite mejorar el acceso de campesinos y poblaciones indígenas a la tierra y otros recursos naturales y reforzar la agricultura familiar como alternativa a la agricultura industrial y a las grandes industrias extractivas y los proyectos de construcción de infraestructuras. La reforma agraria redistributiva es una opción estratégica para impedir el monocultivo y reparar la lesión causada por la discriminación en el acceso a los recursos naturales. Las reformas agrarias redistributivas deberían comprender alternativas a las reformas agrarias impulsadas por el mercado.

Mediante la implantación de unas reformas agrarias redistributivas que facilitan el acceso a la tierra, tanto el Estado como las comunidades promoverían la justicia, la igualdad y la sostenibilidad en la distribución y el uso de la tierra, los territorios y la riqueza natural. El acceso a las tierras objeto de reasignación deberá tener lugar a través de un proceso de privatización justo y eficaz, y por conducto de los mercados de tierras, la concentración parcelaria y las adquisiciones de tierras para utilización futura (bancos de tierras).

Las reformas agrarias que generan una gobernanza responsable en cuanto a la tenencia de la tierra y otros recursos naturales deberán llevarse a cabo de tal manera que promuevan la gobernanza comunitaria y la participación efectiva de todos los grupos en la propiedad y la gestión de la tierra y otros recursos naturales.

Las zonas bajo cultivo no deberían ser ampliadas; antes bien, se debería intensificar la eficacia de los cultivos existentes.

Para evitar la exclusión social, será preciso que los procesos de reforma agraria y las cuestiones relacionadas con los derechos y obligaciones sean defendidos mediante campañas de comunicación eficaces dirigidas específicamente hacia las comunidades involucradas.

El monitoreo de los impactos las repercusiones de las reformas agrarias deberá hacerse por ejemplo por conducto de los observatorios de tierras. Las reformas redistributivas deberán proporcionar los apoyos requeridos (por ejemplo, créditos, servicios de extensión, facilidades de mercadeo, etc.) a las personas que han sido desplazadas (por ejemplo, pequeños agricultores) con la finalidad de que estas puedan desarrollar sus capacidades y construir unos medios de vida sostenibles. Será necesario crear programas específicos de ayuda tales como los planes de crédito

destinados a las personas jóvenes. Gracias a la creación de capacidades y a los subsidios para las actividades agrícolas tradicionales, las redes de pequeños agricultores y las organizaciones comunitarias afianzadas y sus órganos administrativos podrán desarrollar alternativas creíbles a la agricultura en gran escala.

Mercados de tierras

Más que un activo comercial, la tierra es un recurso complejo que desempeña funciones y propósitos múltiples (producción, vivienda, valores religiosos, etc.). Esta diversidad funcional plantea desafíos a la hora de poner en operaciones unos mercados de tierras justos, en los que los aspectos sociales, políticos, culturales y ambientales son debidamente tomados en consideración. Desde un punto de vista comercial, la tierra y los recursos naturales presentan grandes oportunidades de crecimiento económico, pero también suponen riesgos.

Unos mercados de tierras equitativos deben ser accesibles a todos; los costos de las transacciones deben ser bajos y el público debe tener conciencia de su funcionamiento. Se deberá dar reconocimiento al derecho de las comunidades a recibir los beneficios de la redistribución de los valores que derivan de los procesos de desarrollo. Para evitar la especulación o limitar sus repercusiones, se ha de hacer uso de herramientas tales como el derecho de prelación y las ayudas específicas a los ingresos de los segmentos más vulnerables de la población.

Los mercados de tierras son a menudo instrumentos imperfectos que están regidos por unas reglas poco claras; dichos mercados carecen con frecuencia de reglamentos y procedimientos para el cumplimiento de las normativas en materia de expropiaciones y desalojos forzados. En un contexto de gobernanza débil, los mercados de tierras se caracterizan por: i) una falta de visión, de políticas y de controles; ii) regulaciones insuficientes y poco estandarizadas; iii) una escasa concienciación de los individuos; iv) debilidad de las instituciones de administración del territorio, y v) leyes imperfectas en materia de bienes raíces.

Los mercados de tierras, sean estos formales o informales, forman parte de cualquier acuerdo de tenencia. La aplicación de modelos de mercados basados en consideraciones exclusivamente económicas o comerciales pueden determinar la destrucción de los activos ecológicos y otros efectos perjudiciales. Puesto que la tierra es el ámbito que alberga literalmente a las comunidades, los mercados pueden, en el peor de los casos, ocasionar el desplazamiento de las personas porque los derechos de estas no han sido reconocidos. Es necesario asegurar que la existencia de los distintos tipos de mercados no comprometa los derechos consuetudinarios o el ambiente, y que no surjan efectos adversos sociales o de género ni se perjudique a los grupos vulnerables, etc. La diversidad de los mercados de tierras debe ser reconocida y sometida a regulación, y se deberá promover la coexistencia de los distintos tipos de mercados. Si bien es necesario diferenciar los problemas de los mercados rurales de los urbanos, también es preciso tomar en cuenta que el sistema rural-urbano es una entidad sin solución de continuidad.

Los organismos encargados de la administración de los mercados de tierras y de los procedimientos de valoración deberán ser identificados eficazmente, sus competencias deberán estar claramente definidas y sus capacidades deberán conocer un desarrollo adecuado. Las universidades, además de contribuir a la creación de capacidades, deberán realizar

investigaciones independientes sobre los temas de actualidad y los asuntos críticos que afectan a los mercados de tierras y a las partes interesadas. El sector privado deberá jugar un papel activo en la elaboración de códigos de conducta sobre las cuestiones éticas y normativas. La sociedad civil deberá configurar un sistema de mercados de tierras justos, en especial en lo que respecta al refuerzo de las capacidades de las comunidades y al establecimiento de mecanismos de control sobre las instancias de poder y los diferentes intereses. Los organismos multilaterales deberán ofrecer plataformas imparciales para la creación de capacidades, la coordinación y el seguimiento. Los territorios indígenas deben quedar excluidos de los mercados de tierras.

Deben existir mecanismos que garanticen que los precios de venta efectivamente pagados por la tierra sean consignados con exactitud en los sistemas de registro de tierras. Con el objeto de fomentar la transparencia en los mercados de tierras, será necesario recoger todas las informaciones sobre las ventas efectuadas y sobre la estimación del valor de la tierra.

Estimación del valor de la tierra y adquisiciones por expropiación

Los sistemas de estimación del valor de la tierra deberán reflejar los valores sociales, culturales, regionales y económicos que corresponden a las normas y prácticas internacionales, pero también los valores que derivan de la seguridad alimentaria, el uso de los recursos hídricos, los medicamentos tradicionales, la leña, la biodiversidad, otros servicios ecosistémicos, etc. La valorización de la tierra para los fines del sector público (es decir, la definición de los valores comerciales para la determinación de los impuestos sobre los bienes raíces y las compensaciones en caso de expropiación), se aplicarán los principios de equidad, de transparencia, de uniformidad y de objetividad. La estimación del valor deberá hacerse de acuerdo con diferentes métodos. Las soluciones de valoración que se fundan en criterios mercantiles pueden no ser factibles en un contexto de grupos vulnerables.

Cuando sea indispensable, la adquisición por expropiación deberá estar asociada a compensaciones adecuadas y a la provisión de asistencia en lo que respecta a la obtención de medios de vida, con el fin de evitar que los agricultores o las personas que residen en las ciudades y cuyas tierras han sido objeto de compra sufran la pérdida de sus medios de vida y tierras. Ellos no deberán padecer la sustracción de sus derechos tradicionales ni de sus derechos estatutarios sobre la tierra y otros recursos naturales sin que les sean otorgadas las debidas garantías procesales y perciban un adecuado resarcimiento, incluido el derecho a un reasentamiento apropiado. La compensación por adquisición por expropiación deberá restituir a los afectados el disfrute de unas condiciones de vida al menos similares a las que eran las suyas anteriormente. Las tramitaciones de resarcimiento deberán reformarse para evitar la dilación y la ineficiencia en los pagos.

Inversiones agrícolas

Una gobernanza responsable en la tenencia deberá promover un desarrollo sostenible responsable, y no deberá traducirse en la creación de barreras a la inversión en las zonas rurales, ya que la inversión es indispensable para respaldar la seguridad alimentaria, los medios de vida rurales y el empleo.

En casos extremos, las inversiones en la tierra han conducido a desalojos forzados y a la pérdida de recursos naturales. Las apropiaciones de tierras y la agricultura de monocultivo, practicadas tanto por inversionistas locales y extranjeros, han resultado perjudiciales para los medios de vida, la seguridad alimentaria, los derechos relacionados con la tierra y los recursos naturales y el empleo en las comunidades rurales, y han fomentado la exclusión social. El acaparamiento de las tierras de pastoreo suele practicarse como si se tratara de tierras vacantes, ignorando los derechos de las comunidades nómadas sobre los recursos. Igualmente, la pesca en pequeña escala ha sufrido los efectos nefastos que derivan de la depredación de la pesca industrial, la destrucción de los ecosistemas y la contaminación de las masas de agua. En otros casos sin embargo, las adquisiciones de tierras se han realizado muchas veces en conformidad con las leyes. Las apropiaciones ocurren cuando no existe transparencia y el estado de derecho es limitado, y cuando faltan mecanismos de solución de controversias y los procedimientos de rendición de cuentas son inciertos.

Se requiere un marco normativo estable para promover unas inversiones responsables y un uso sostenible de la tierra y los recursos naturales, y salvaguardar los derechos de las mujeres, pueblos indígenas, inmigrantes, trabajadores agrícolas, habitantes de las ciudades y grupos vulnerables o marginados. Las inversiones agrícolas no deberán comprometer el acceso equitativo a la tierra, ni poner en peligro la seguridad alimentaria local y nacional además de la biodiversidad y el uso sostenible de la tierra, ni conllevar necesariamente la adquisición de tierras (por ejemplo, sí serían admisibles los contratos agrícolas con productores locales), y deberían traducirse en acuerdos mutuamente beneficiosos. Las políticas nacionales —cuya elaboración deberá ser fruto de la consulta y el diálogo con los pequeños agricultores— deberían centrarse en el aumento de su productividad e ingresos, y tener como objeto: 1) ayudarles a movilizar recursos tales como insumos agrícolas, facilitarles el procesamiento de sus productos y permitirles el acceso al crédito; 2) multiplicar las oportunidades de asociación con inversionistas locales y extranjeros en vista de la realización de negocios mutuamente beneficiosos; y 3) mejorar el acceso a los mercados. Para reforzar las decisiones y las negociaciones entre partes interesadas, es necesario proporcionar a estas una formación en administración de empresas, mercadeo y técnicas de negociación. Para evitar la especulación de tierras agrícolas es preciso instaurar mecanismos de salvaguarda. Esto supone que los procesos de transferencia de tierras deban ser transparentes e inclusivos; y que se apliquen procedimientos de vigilancia además de otras herramientas como los sistemas tributarios, los límites máximos para la compra de las parcelas, etc.

Las inversiones medianas y grandes en tierras agrícolas y no agrícolas deberán fundarse en una planificación participativa en la que se tienen en cuenta las repercusiones ambientales y sociales, se respetan los derechos y los conocimientos locales sobre la tierra, se buscan medios de vida alternativos y se identifican los recursos humanos disponibles. Con frecuencia, la adopción de un enfoque integral del desarrollo territorial podrá representar la opción preferida para sacar provecho de las ventajas comparativas de las distintas regiones y de sus nexos con las culturas y tradiciones de los pueblos. Es necesario identificar, dar reconocimiento oficial y delimitar los derechos comunales e individuales vigentes. Se deberá evitar la privatización del patrimonio común, o bien dictar una reglamentación eficaz para dicho patrimonio. La participación ciudadana es esencial, sobre todo en el caso de una población formada por grupos indígenas o comunidades pobres. Es preciso comprender la facultad de mando que ejercen las autoridades

tradicionales, locales y nacionales, o el derecho que las comunidades reconocen a sus líderes locales para asignar las tierras u otros recursos.

Se deberá aplicar el principio de libre consentimiento fundamentado previo, reforzando a tal efecto la capacidad de las comunidades para controlar sus procesos decisorios. Será necesario exponer con claridad cómo se otorga el consentimiento y quién lo otorga; si las decisiones habrán de emanar de una mayoría o de un consenso, y si para el consentimiento se requiere un acuerdo escrito jurídicamente vinculante. Al aplicarse el principio de consentimiento previo, los intereses del Estado se deberán equilibrar con los del público en general y con los de la comunidad afectada, en especial en lo que respecta a la distribución de beneficios. No se admitirán los desplazamientos involuntarios o arbitrarios ni los desalojos forzados. Las personas que hayan sido desplazadas de resultados de los proyectos de inversión deberán recibir, en virtud de un acuerdo con fuerza jurídica, compensaciones apropiadas y medios de subsistencia alternativos, incluida la provisión de recursos y la capacitación.

Los inversionistas podrán ser sujetos nacionales, comprendidas muchas empresas pequeñas o medianas, propietarios de viviendas, inversionistas del sector no estructurado, organizaciones multinacionales, fondos soberanos de inversión y empresas estatales. En el mundo en desarrollo los principales inversionistas agrícolas son los pequeños agricultores, que en su mayoría son mujeres. Los inversionistas comprometidos —tanto familias como operadores privados— necesitan contar con un marco jurídico que garantice la seguridad de sus inversiones. Ellos deberán presentar planes claros y completos en los que los propósitos de sus actividades se expongan con transparencia, dando fe de la sostenibilidad de las inversiones en cuanto al uso de los recursos naturales y el ambiente, así como de los beneficios sociales y económicos que redundarán para el gobierno y las comunidades locales además de para ellos mismos. Los inversionistas deberán recopilar todas las informaciones necesarias, incluidas las que se relacionan con la tenencia de la tierra en el país.

En el desarrollo de sus actividades, los inversionistas deben respetar las prácticas de trabajo justo, y en especial la salud y la seguridad. El público deberá poder acceder sin restricciones a la información sobre adquisición de tierras. Los inversionistas deberán evitar en todo lo posible las actuaciones cómplices en abusos de los derechos humanos, incluida la complicidad silenciosa o pasiva como medio para obtener beneficios.

Los Estados deberán vigilar las operaciones de empresas bajo su jurisdicción que invierten en países extranjeros. Las prácticas de soborno que realicen estas empresas en países extranjeros deberán ser motivo de castigo en sus países de origen. Se deberán promulgar leyes internacionales y crear mecanismos coercitivos destinados a disciplinar y sancionar a las empresas cuyas inversiones y demás actividades en otros países —en especial por conducto de los nuevos instrumentos de inversión relacionados con el cambio climático tales como el intercambio de derechos de emisión y las contrapartidas de las emisiones de carbono, la reducción de emisiones por deforestación y degradación, los fondos agrícolas, etc.— supongan una violación de los derechos humanos o perjudiquen a las comunidades locales.

Administración de la tierra

Los sistemas de administración de la tierra, incluidos los sistemas de registración y catastro, son la base de una correcta gestión de la tierra que contribuye al desarrollo sostenible. Los sistemas de administración de la tierra son también esenciales para la resolución de los conflictos agrarios, la protección de las tierras públicas, además de para la imposición fiscal de la propiedad y el seguimiento de las inversiones en tierras y otros recursos naturales. Los organismos encargados de la administración de tierras son con frecuencia entidades públicas débiles, inoperantes y muy centralizadas que carecen de autonomía financiera. Sus registros tienen un alcance limitado, y las agencias registrales suelen ser entes ineficientes. Es habitual que exista una fuerte asimetría en el acceso a la información, lo que acarrea obstáculos para la certificación y la regularización de las tierras y fomenta la corrupción.

Los servicios de administración de las tierras deberán inventariar todos los acuerdos de tenencia (privados, estatales, públicos, consuetudinarios, colectivos, comunales, indígenas, etc.), asegurar el libre acceso a los registros, ser inclusivos y accesibles por todos los ciudadanos, vigilar por la transparencia en sus operaciones y resistir a la corrupción interna, de manera que fomente el buen gobierno general de la tierra. Es fundamental que las administraciones dispongan de un sistema de registración simple y efectivo que proteja los derechos sobre la tierra. Las partidas registrales y registros catastrales (que deben ser trazados con exactitud) deben organizarse alrededor de un índice de parcelas y estar unificadas en una misma institución. También deben poder relacionarse con los planos de usos de tierras.. Los registros de tierras deben proporcionar una información fiable y fácilmente accesible.

La existencia de unos mercados no estructurados complica la administración de las tierras. Los países deberán tomar disposiciones encaminadas a la regularización de las tierras y oficializar los derechos afines. Para ello se requieren acuerdos de tenencia innovadores, campañas de registración masiva y herramientas para la cartografía de los terrenos; soluciones tecnológicas de bajo costo, unos enfoques jurídica y socialmente válidos y medios de financiación novedosos. Es necesario reducir los plazos administrativos y los costes relacionados con la obtención de autorizaciones de ocupación y títulos sobre la tierra. Las administraciones tradicionales y los organismos públicos deberán actuar de forma coordinada. Es necesario educar y proporcionar formación, y llevar a cabo acciones de diseminación de información para mejorar la cultura del uso de los servicios que ofrecen las entidades oficiales de administración de tierras y aumentar la confianza que se deposita en ellos. Para estimular una inversión responsable, los servicios deberán estar en condiciones de responder a las necesidades del sector privado.

Para la prestación de los servicios relacionados con la administración de las tierras se deberán aplicar tecnologías y modelos de negocio apropiados, velando por que estos no induzcan efectos discriminatorios.

Será necesario implantar una infraestructura institucional que asegure la utilización de sistemas adecuados operados con capacidad técnica para ofrecer servicios de registro y administración de tierras con integridad y exactitud.. Se deberá elaborar y publicar estándares para la atención y tiempo de respuesta. Esta infraestructura institucional debe proporcionar altos estándares de servicio de manera sostenida y eficiente. Los organismos de administración de tierras deben

realizar evaluaciones de seguimiento de su desempeño y presentar reportes de los resultados de dichas evaluaciones. Debido a su escasa base de recursos, es común que tales organismos necesiten llevar a cabo un programa de desarrollo de capacidades.

La gestión por parte de una administración de tierras débil y corrupta de la tierra acarrea consecuencias negativas. La lucha contra la corrupción en la administración de la tierra es una iniciativa que va en provecho del desarrollo general y de la buena gobernanza, y deberá ser vista como una prioridad. Una rendición de cuentas exhaustiva y transparente es fundamental para impedir la corrupción, y ello supone la implantación de un sistema de sanciones. Un órgano fiscalizador independiente debe verificar el rendimiento de la administración de tierras y los procesos relacionados con sus operaciones y servicios. Para ello podría ser necesario transferir responsabilidades y recursos a autoridades locales, recurrir a la supervisión de ciudadanos, a observatorios de tierras y a recursos tecnológicos como informatizar los registros y los datos espaciales. Los procedimientos de las administraciones deberán estar protegidos contra la injerencia del poder político.

La calidad de los servicios prestados por las administraciones podría mejorar gracias a las asociaciones entre entidades públicas y privadas. Los servicios y la gestión de los registros deberán estar descentralizados. Para la descentralización de la facultad decisoria es preferible involucrar a las autoridades locales tradicionales, a ONG y a otros interesados que tienen que ver con el proceso de registración de las tierras. Si no, se deberá facilitar el acceso a la información en la localidad para promover la desconcentración. Los organismos deberán dotarse de una gran autonomía financiera con el objeto de proporcionar unos servicios eficientes, permitir las inversiones necesarias y movilizar recursos adecuados (humanos, financieros, técnicos, etc.).

Los servicios de administración de tierras deberán ser proporcionados a los usuarios en un solo punto de atención y deberán ser simples y poco costosos: la registración deberá ser una operación factible para las personas pobres. Se deberán instaurar procedimientos especiales que aumenten la seguridad en la tenencia de los grupos vulnerables que carecen de los documentos de identidad y propiedad requeridos para adquirir derechos sobre la tierra, viviendas u otros tipos de propiedad legalmente reconocidos. Las oficinas de registración y del catastro deberán poder proporcionar inscripciones *ex-officio* (por ejemplo, fallos judiciales, sucesiones, privatizaciones, restituciones, etc.).

Planificación urbana, rural y territorial

La urbanización es con frecuencia un proceso rápido y caótico que se traduce en unos usos de la tierra distintos de los que fueron determinados por el gobierno: es un fenómeno que no responde a planes, instrumentos o estrategias apropiados. La veloz urbanización puede ser la verdadera causa del surgimiento de una clase de ciudadanos sin tierra y ocurrir a costa de las tierras más ricas y fértiles. Los procedimientos formales requeridos para el cambio de uso del suelo rural y urbano son a menudo complejos y onerosos y llevan mucho tiempo. Con frecuencia se carece de políticas, leyes y reglamentos y sistemas institucionales de rendición de cuentas y de idóneos mecanismos de transparencia, además de medidas de coordinación intersectorial destinadas a la planificación del uso de la tierra. Todo esto se traduce en i) dificultades para adquirir una vivienda a precios asequibles; ii) expansión urbana descontrolada que daña las zonas costeras y

las tierras agrícolas; y iii) prácticas especulativas. La consiguiente cultura de inobservancia de la reglamentación socava el imperio de la ley y la seguridad de las inversiones. Es preciso disponer de datos apropiados que permitan realizar proyectos de planificación en una escala adecuada evaluando debidamente los impactos de los proyectos urbanísticos. Los planes reguladores deberán inscribirse en el marco general de sostenibilidad; e integrar la planificación rural con la urbana armonizando las políticas agrícolas, industriales y urbanas para hacer frente a las presiones que se ejercen sobre las zonas periurbanas, los transportes y otros sectores.

Los gobiernos deberán adoptar medidas para ajustar las políticas y prácticas rurales al uso de la tierra y otros recursos naturales con el fin de reducir las migraciones de las zonas rurales a las urbanas. Las políticas relativas a las migraciones, la inmigración y el desarrollo rural deberían dictarse en concordancia con la naturaleza de los fenómenos migratorios, con el propósito de organizarlos ya que influyen en especial modo en la formación de crecimiento urbano descontrolado.

Las buenas tierras agrícolas deberán ser preservadas de las iniciativas de conversión inapropiada. El «derecho a la ciudad» de los habitantes urbanos y el derecho de los ocupantes ilegales a permanecer en sus lugares de elección o encontrar refugio en otros deberán ser reconocidos. Los asentamientos irregulares deberán ser reglamentados y se deberán evitar los desalojos forzados. Se deberán proponer soluciones jurídicas para el registro de las edificaciones ilegales. Se deberán proporcionar servicios e infraestructuras a las comunidades regularizadas. Debe exigirse el cumplimiento del marco legal vigente para prevenir futuras construcciones ilegales. Con el objeto de reducir los incentivos para la construcción ilegal y minimizar la corrupción, será necesario simplificar los trámites de obtención de un permiso para construir y otras autorizaciones afines. La promulgación de una ley sobre régimen de copropiedad y otras formas de propiedad en común podría servir para fomentar el acceso a la vivienda y asegurar la densificación residencial.

Si bien la planificación debe ser un proceso participativo, será preciso evitar, gracias a un apropiado diseño y a una oportuna ejecución de los planes, que su culminación requiera tiempos demasiado dilatados. Las responsabilidades de planificación deberán ser transferidas por descentralización a los niveles de gobierno más bajos posibles. Las operaciones y decisiones de las instituciones encargadas de la planificación del uso de la tierra deberán ser objeto de un examen independiente.

Acceso a la justicia

Los mecanismos de solución de controversias son esenciales para evitar los conflictos sobre la tierra y otros recursos naturales. Muchos países necesitan disponer de instrumentos rápidos y eficaces que los habiliten para extinguir las disputas sobre la tierra. Todas las partes interesadas deberán poder acceder a los mecanismos de solución de controversias —ya sean estos administrativos, cuasi judiciales o judiciales— en condiciones justas, independientes, imparciales, de modo eficiente y a costes accesibles, y deberán disponer del derecho a apelar los fallos. Con frecuencia será necesario reforzar los sistemas judiciales o crear tribunales especiales para manejar las causas sobre tenencia de la tierra.

Los sistemas alternativos de solución de conflictos (por mediación, arbitraje, concertación intracomunitaria, etc.) representan una opción frente al recurso a los tribunales, ya que permiten la resolución expeditiva de los conflictos, a costes asequibles para la población más pobre y de manera transparente e imparcial. Las comunidades tradicionales deberán poder dirimir sus litigios de tierras con arreglo a los procedimientos consuetudinarios, pero para ello será necesario instituir redes o grupos asesores parajurídicos que ayudarán a las mujeres y otros grupos vulnerables en lo relativo a las disputas sobre acceso a la tierra y a evitar desalojos forzados. En los casos en que las comunidades no logren llegar a un acuerdo, se podrá solicitar el arbitraje de una tercera parte independiente.

Las campañas de comunicación y otras iniciativas similares pueden contribuir a evitar la criminalización de las causas sobre el acceso a la tierra y otros recursos naturales. Para administrar recursos naturales transfronterizos —en especial el agua, la pesca y los pastizales—, se deberán establecer sistemas de gestión de recursos y solución de conflictos transparentes y participativos que funcionen según los preceptos de justicia.

Los mecanismos de solución de controversias deberán ser objeto de un seguimiento imparcial.

Concentración parcelaria y aprovechamiento de inventarios de tierras disponibles (bancos de tierras)

La concentración parcelaria y las inversiones en tierras vacantes representan enfoques equilibrados del desarrollo rural; su finalidad es poner en producción las tierras, dar oportunidades a los nuevos agricultores, permitir a los pequeños agricultores ampliar sus explotaciones y proteger y mejorar el medio ambiente, y proporcionar infraestructuras rurales.

La concentración parcelaria deberá estar guiada por unas políticas nacionales que sean social, ambiental y económicamente sostenibles, y sus marcos jurídicos deberán definir unos procedimientos claros y cuyos costos sean menores que sus beneficios. Los proyectos deberán catalizar el intercambio de las parcelas estatales y privadas e incorporar las tierras abandonadas, dando amparo a los derechos de los propietarios ausentes o desconocidos. Los gobiernos deberán realizar campañas eficaces para informar a ciudadanos rurales, comunidades y gobiernos locales de los beneficios que derivan de la concentración parcelaria. Se deberán asimismo introducir mecanismos para la evaluación de las repercusiones de esta actividad.

Gestión de las tierras estatales

Los países deberán adoptar políticas claras en lo que respecta a las tierras estatales y de dominio público; y deberán realizar un inventario de tierras que será objeto de publicación: este es el punto de partida para el establecimiento de un mecanismo factible de protección y conservación de estos activos. Deberá haber procedimientos y reglamentaciones claras para la transferencia de las tierras estatales por privatización, venta o arrendamiento.

La entrega de tierras de dominio público mediante la venta deberá ser un proceso planificado, que se llevará a la práctica de manera tal que los objetivos sociales sean conseguidos sin entorpecer los mercados locales de tierras. Las comunidades locales o los usuarios actuales

deberán poder ejercer un derecho de prelación sobre la compra de las tierras de dominio público situadas dentro de su propia comunidad. Se deberá velar por el equilibrio entre los intereses públicos y privados. El proceso de restitución de las tierras habrá culminado cuando las tierras estatales liberadas lo habrán sido con un propósito distinto al de la restitución.

Gestión de los recursos naturales

La explotación de los recursos naturales es una actividad que puede anteceder a la reformulación de la política agraria o al establecimiento de los marcos jurídicos o los acuerdos institucionales que afectan a las comunidades locales y su participación en los procesos decisorios. La gestión y el control de los recursos naturales deberán ser procesos descentralizados, abiertos a la participación de la comunidad local, y deberán llevarse a cabo con arreglo a los diversos niveles de planificación del uso de la tierra.

Las poblaciones locales deberían tener un acceso seguro a los recursos genéticos locales. Con esta finalidad, los gobiernos deberán poner en práctica lo estipulado en los convenios y tratados que se han establecido sobre esta materia, por ejemplo el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (TIRFAA) (en particular sus artículos 6 y 9), el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), y otros. La obtención de patentes sobre los organismos biológicos no debería estar permitida.

Se deberán reconocer, entre otros, los derechos comunales, tradicionales, consuetudinarios e indígenas sobre los recursos naturales. Los Estados deberán reconocer el derecho de las comunidades al autogobierno de su patrimonio ejercido como propiedad común y deberán obrar en favor de su protección y fortalecimiento; deberán promover los derechos colectivos relacionados con el acceso, gobierno, reglamentación y gestión del patrimonio y dar apoyo a la administración comunitaria, comprendidas las instituciones consuetudinarias, pero también al derecho de las mujeres. Las comunidades deberán ser capaces de ejercer de manera efectiva la gestión de los recursos naturales, una actividad que a menudo se caracteriza por la asimetría de los equilibrios de poder. Las repercusiones de la explotación de los recursos naturales deberán vigilarse sistemáticamente a través de sistemas de vigilancia estatutarios y sociales. La reglamentación ambiental deberá comprender sanciones que penalicen la mala gestión de los recursos naturales.

Los Estados deberán crear mecanismos adecuados de distribución de beneficios y de compensación destinados a apoyar a las poblaciones locales y los pequeños agricultores en la aplicación de las políticas relativas a la conservación o la introducción de cambios en las prácticas de aprovechamiento de recursos naturales (por ejemplo, políticas relativas a la mitigación de los efectos del cambio climático o los servicios ecosistémicos).

Los distintos enfoques relacionados con la planificación territorial pueden contribuir al equilibrio entre los diferentes usos y usuarios de la tierra y los recursos naturales. La planificación territorial opera sobre áreas geográficas de manera holística, involucrando la participación de los grupos de interés —incluidas las instituciones locales y la sociedad civil— que participan activamente en el desarrollo de los planes de uso de la tierra y sistemas de vigilancia social. La

planificación territorial debería complementarse con mecanismos de mediación para la solución de conflictos.

Actividades forestales

Los Estados deberán promover políticas forestales en las que se reconocen los múltiples intereses y derechos sobre los recursos forestales. Para garantizar una tenencia indiscutible y segura de todas las tierras forestales se deberán tomar en consideración los complejos elementos que componen el «sistema eco-forestal»: tierras, árboles, servicios ecosistémicos (carbón, biodiversidad, agua, etc.), productos (madera y productos no madereros) y la propiedad intelectual de los conocimientos tradicionales. Los sistemas de registros de tierras y catastros deberán armonizarse con los registros de tenencia forestales con el fin de crear una información coherente y compatible. Se deberán reducir los costes y tiempos de tramitación relacionados con la regularización de los derechos sobre las tierras forestales y el acceso a la información conexas.

Se deberán reconocer y respetar los diferentes sistemas de tenencia, en especial la propiedad y los derechos y formas de aprovechamiento colectivos, y los derechos de acceso y gestión de los recursos forestales. Deberán existir normas estandarizadas y mecanismos definidos y ejecutables para transferir las competencias de ordenación (por ejemplo, emisión de permisos, licencias, iniciativas de desarrollo, actividades de supervisión y seguimiento) y de control de los bosques y las tierras forestales a gobiernos locales, comunidades y/o entidades privadas debidamente acreditados, tales como ONG, asociaciones de propietarios y otros organismos encargados de la conservación. Se deberán reforzar las instituciones locales que tienen que ver con la gobernanza en la tenencia, la conservación y el aprovechamiento de los bosques, incluidos los pueblos indígenas y las instituciones y organizaciones campesinas.

Pesca

Los límites terrestres, marítimos y de los fondos marinos se deberán demarcar apropiadamente con arreglo a procesos que satisfacen las obligaciones contraídas en virtud de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Los gobiernos deberán completar las labores relativas a la definición y registro de sus propias zonas económicas exclusivas (ZEE). Bajo la orientación de la FAO y con arreglo al *Código de Conducta para la Pesca Responsable*, los Estados deberán perfeccionar la planificación, coordinación y ordenación de la pesca en las aguas costeras. Los Estados deberán armonizar la legislación marítima relativa a las áreas marinas protegidas y no protegidas.

Se deberán reconocer y asegurar los derechos de tenencia de las comunidades pesqueras locales, comprendido el acceso de la mujer a las actividades pesqueras. Los Estados deberán garantizar (mediante una gestión pesquera basada en el ecosistema y una gestión integrada de las zonas costeras) que la adquisición de tierras por los inversionistas y la conversión del uso de la tierra con fines de desarrollo en zonas costeras no se traduzcan en el desplazamiento de las poblaciones pesqueras ni en la pérdida de las zonas de desembarque. Según las necesidades, las personas desplazadas deberán ser adecuadamente indemnizadas en conformidad con las debidas garantías procesales.

Los Estados deberán resolver los problemas relativos a la tenencia u otras limitaciones relacionadas con la regulación del desarrollo de la acuicultura en pequeña escala y de subsistencia, por ejemplo, el abordaje de la reforma sobre regulación medioambiental. En las tierras idóneas se deberá fomentar por diversos métodos la acuicultura y la pesca en pequeña escala, por ejemplo proporcionando medios de subsistencia alternativos a aquellas comunidades que viven en zonas en donde se llevan a cabo iniciativas destinadas a la conservación de las especies en peligro.

Se deberá establecer un catastro marino en el cual se reconozcan e inscriban los derechos vigentes relacionados con el uso, acceso, captura y ocupación. El catastro debe establecer las restricciones relacionadas con los derechos a la pesca, tanto en su dimensión espacial (horizontal y vertical) como en sus alcances jurídicos.

Agua

El agua deberá ser considerada por los gobiernos como bien público. Los gobiernos deberán reconocer el derecho a acceder al agua potable limpia a costes asequibles, consignando este derecho en las políticas, reglamentaciones y leyes. Se deberán establecer sistemas de gestión hídrica idóneos para asegurar que se asignen cantidades de agua apropiadas para las actividades agrícolas, residenciales y comerciales de manera sostenible.

Los derechos de los propietarios rurales tradicionales deberán ser respetados cuando los recursos hídricos estén localizados en sus tierras. Se deberá dar reconocimiento a los saberes tradicionales relacionados con los recursos naturales y la gestión de aguas, y se deberá hacer uso de tal conocimiento al formular las políticas y la legislación.

IV. Cuestiones sociales

En esta sección se condensan las aportaciones relacionadas con las cuestiones sociales. En términos generales, las materias se han agrupado en temas relacionados con la tenencia consuetudinaria y con las cuestiones indígenas, además de las cuestiones de género y otros asuntos. Estos conjuntos temáticos no reflejan una clasificación rigurosa de los términos.

Tenencia consuetudinaria y los pueblos indígenas

Respeto de los convenios internacionales

Los gobiernos que han ratificado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y otros instrumentos internacionales afines sobre derechos humanos deberán asegurar que el goce, protección y reconocimiento de los mismos queden reflejados en las orientaciones, políticas, reglamentaciones y leyes relativas a la tierra y otros recursos naturales. Deberá ser respetado el principio de libre consentimiento fundamentado previo, tal como consta en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y en el Convenio 169 (Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes) de la Organización Internacional del Trabajo.

Los Estados deberán reconocer el papel de los pueblos indígenas en la conservación de los recursos naturales. La legislación nacional deberá proteger los territorios y derechos indígenas sobre la tierra en lo relacionado con la realización de los grandes proyectos de inversión públicos o privados, y se deberán aplicar de manera efectiva los mecanismos que los garantizan.

Reconocimiento de los sistemas consuetudinarios, indígenas y comunales de tenencia

En aquellas situaciones en que el sistema de tenencia consuetudinaria coexista con la tenencia estatutaria y ambas estén interrelacionadas, será preciso identificar los puntos débiles de cada una y solventarlos. Las incertidumbres, tensiones y conflictos introducidos por este sistema dual, incluidas las que surjan entre el liderazgo tradicional y el gobierno local, deberán ser eliminadas. Se deberá implantar un enfoque holístico del gobierno de la tierra y otros recursos naturales que refleje el dinamismo de ambas formas de tenencia.

Las instituciones públicas y gubernamentales deberán reconocer, fortalecer y dar un tratamiento igualitario a las leyes consuetudinarias que recogen las reglas tradicionales comunes, valores o prácticas que son partes intrínsecas de la conducta aceptada y esperada de una comunidad y no suponen una violación de los derechos humanos fundamentales. La propiedad comunal y los senderos nómadas tradicionales deberán ser reconocidos y respetados por ley. Al definir los límites de los territorios de las comunidades nómadas se habrá de actuar con flexibilidad, a fin de no entorpecer las formas de vida de estos grupos.

Se deberá dar reconocimiento y se deberán respetar las distintas formas de tenencia, tales como la propiedad común de los recursos, la propiedad privada y el arrendamiento. La propiedad colectiva deberá ser reconocida por su importancia para el buen gobierno de los territorios indígenas.

Es indispensable dar reconocimiento a los derechos indígenas consuetudinarios en lo que se refiere a la protección, adjudicación y demarcación de las tierras, recurriendo para ello a métodos accesibles y poco costosos. Dada la complejidad que caracteriza tanto la tenencia consuetudinaria como la tenencia estatutaria - y la flexibilidad que se requiere para abordarlas - será preciso invertir en su gestión recursos humanos, financieros y de tiempo.

Instituciones y administraciones consuetudinarias

Es necesario elaborar formas de administración de las tierras que sean eficaces, culturalmente pertinentes y capaces de fortalecer los sistemas estatutarios normativos, y satisfagan las necesidades de todos los miembros de la sociedad.

Deberá ser competencia de los gobiernos consolidar las instituciones y los sistemas jurídicos indígenas consuetudinarios. Las autoridades tradicionales deberán tomar parte en la administración de los territorios y el medio ambiente, asegurando que los grupos tradicionales participen de modo concreto y efectivo en los procesos de gobernanza relacionados con los recursos naturales. Con el propósito de administrar los derechos de propiedad comunitaria es necesario afianzar las instituciones tradicionales.

Autogobierno, autodeterminación y enfoque territorial (y sus relaciones específicas con los pueblos indígenas)

Se deberá apoyar el derecho de los pueblos rurales relacionados con el gobierno y la gestión de sus ecosistemas y territorios. Deberá recaer primordialmente en las comunidades locales la responsabilidad de decidir cómo se lleva a cabo la distribución y el gobierno de los recursos naturales. Los gobiernos, organismos intergubernamentales y organismos externos de fomento del desarrollo deberán desempeñar a este respecto una función de apoyo y facilitación. Con el objetivo de reforzar el liderazgo en materia de protección jurídica de los territorios y de elaborar y aplicar planes y proyectos, se deberá capacitar prioritariamente a los jóvenes y a los jefes indígenas.

Los términos y propósitos de los contratos de inversión sobre tierras, territorios y recursos naturales por parte de inversionistas públicos o privados, deberán ajustarse a la supervisión y al poder decisorio de la comunidad. La privatización de los recursos naturales deberá ser objeto de reglamentación y seguimiento de sus resultados. Los procesos de distribución de la tierra y los recursos naturales deberán ser realizados de forma equitativa, con la finalidad de asegurar el derecho de los pueblos indígenas a llevar a cabo y potenciar el desarrollo sostenible del medio ambiente.

Los Estados, las instituciones y otras entidades deberán respetar los derechos de las comunidades transfronterizas sobre los territorios, la tierra y los recursos naturales.

La cosmovisión tradicional de los pueblos indígenas en lo relativo a la ordenación de las tierras, el uso de la tecnología, los roles que desempeñan las personas jóvenes y las mujeres y las formas de resolución de los conflictos internos deberá ser reconocida y respetada.

Asuntos de género y otras cuestiones

Respeto de los marcos internacionales

El Estado deberá asegurar que las leyes y convenios internacionales y nacionales que garantizan el acceso de las mujeres a la tierra y los recursos naturales sean observados y aplicados en la práctica. El Estado deberá poner en funciones mecanismos de seguimiento de resultados, evaluación y adaptación de las leyes que regulan el acceso de las mujeres a la tierra y otros recursos naturales; y facilitar estos procedimientos de acceso velando por que las reglas y prácticas sociales y religiosas no sean discriminantes respecto a las mujeres.

Derechos, asignación de las tierras y otras disposiciones legales

Las mujeres, los pueblos indígenas, los nómadas, las personas sin tierras, las personas jóvenes, los discapacitados, los pobres y otros grupos vulnerables deberán gozar de un acceso equitativo y seguro a la tierra y otros recursos naturales. Los sistemas de tenencia deberán ser receptivos ante

la condición de los pobres, las personas marginadas Y privadas del pleno ejercicio de sus derechos y las marginadas.

El acceso de las mujeres a la tierra y otros recursos naturales deberá estar garantizado por la legislación nacional. Las mujeres deberán gozar de igualdad de derechos y oportunidades en el aprovechamiento de las tierras tradicionales. La legislación de tierras deberá contemplar la introducción de medidas de discriminación positiva en beneficio de las mujeres (por ejemplo, la fijación de cupos para la asignación de parcelas o la mención del nombre tanto del marido como de la esposa en el certificado de propiedad de la tierra).

En los programas de reforma agraria se han de tener en cuenta las adjudicaciones de tierras a las mujeres, los pueblos indígenas y los grupos vulnerables. Las iniciativas que incorporan las cuestiones de género han de ser elementos de las reformas de tierras y de los proyectos de otorgamiento de títulos de propiedad, y deberán formar parte de los grandes programas de desarrollo.

Representación y reconocimiento

La creación de redes regionales de mujeres para los asuntos de tierras es un factor determinante para logro de un consenso, el seguimiento de las políticas y leyes nacionales y la observancia de los compromisos regionales e internacionales.

El papel de las mujeres en la agricultura deberá ser reconocido de pleno derecho, y ya no ser visto como un apoyo suplementario al trabajo realizado por el hombre.

Los asentamientos informales deberán ser regularizados de acuerdo con la Declaración de Viena sobre los derechos de propiedad de los propietarios rurales.

Medidas de protección

Las mujeres deberán poder recurrir a tecnologías en las que se tiene en cuenta la especificidad de género; las mujeres deberán igualmente poder acceder a los servicios financieros.

Las acciones relacionadas con la situación de la población juvenil deberán, entre otras finalidades, asegurar la protección de los jóvenes. El sistema educacional deberá integrar más cabalmente las preocupaciones ambientales con el objeto de sensibilizar a los jóvenes. Se deberán diseñar programas apropiados y flexibles para adiestrar a los jóvenes y alfabetizar a los adultos. La juventud deberá ser incorporada en el desarrollo rural.

Gobernanza de la tierra y cuestiones de género; desplazados internos y refugiados

Pese a algunos buenos resultados, las políticas de reasentamiento en favor de los desplazados internos y refugiados siguen siendo insuficientes y no consiguen orientar la redistribución de la tierra tras los conflictos y desastres naturales. La falta de servicios sociales es a menudo la causa del fracaso de los planes de reasentamiento de desplazados internos. Las adquisiciones obligatorias de tierras por el Estado destinadas al reasentamiento de desplazados internos y

refugiados se llevan a cabo prescindiendo con frecuencia de la evaluación del impacto ambiental o de compensaciones de los titulares de derechos. Al término de las ocupaciones, no existen planes que permitan devolver la tierra a sus propietarios originales, o mecanismos que permitan al Estado indemnizarlos en el caso de que las tierras sean convertidas en tierras de dominio público.

Las campañas de repatriación y reintegración de desplazados internos y refugiados deberán contemplar procedimientos justos y eficaces de restitución y reasentamiento. Los mencionados grupos deberán poder acceder libremente a la justicia y estar protegidos ante la ejecución de decisiones coercitivas.

Ni los gobiernos ni la comunidad internacional han dado un reconocimiento adecuado al desplazamiento de personas que se produce como resultado de los efectos del cambio climático y el deterioro ambiental. En particular, los gobiernos y las autoridades locales están insuficientemente preparados para hacer frente a este tipo de desplazamientos.

V. Retos

En esta sección se condensan los problemas de gobernanza en la tenencia relacionados con los retos específicos planteados por una situación contextual. En ella se abordan tanto los problemas de nueva aparición, por ejemplo el cambio climático, como los problemas persistentes, por ejemplo los conflictos violentos.

Cambio climático

Tenencia y cambio climático

Los Estados deberán asegurar que en caso de reasentamiento de personas debida al cambio climático las personas desplazadas reciban garantías de una tenencia segura en las nuevas zonas que han de ocupar. En el caso del reasentamiento de un gran número de personas en zonas transfronterizas, es necesaria la cooperación intergubernamental.

Los Estados deberán considerar con gran atención la relación entre efectos del cambio climático y tenencia, y adoptar políticas que respalden las actuaciones para la mitigación de los efectos climáticos. Los gobiernos deberán adoptar políticas de adaptación y mitigación de daños, así como y estrategias de gestión del riesgo para el manejo de los asuntos de tenencia de la tierra y otros recursos naturales que no exacerbén las repercusiones del cambio climático. Los Estados deberán asegurar que las políticas relacionadas con la mitigación de los efectos del cambio climático y otros mecanismos de pago conexos (incluyendo los relativos a la reducción de emisiones por deforestación y degradación en los países en desarrollo [REDD]) no constituyan una amenaza para las personas que dependen del bosque (pequeños propietarios, usuarios, arrendatarios, usuarios tradicionales, etc.), y deberán velar por que se implanten mecanismos de financiación justos, transparentes y verificables, y los pagos se hagan a los verdaderos usuarios de los recursos.

Tensiones y conflictos relacionados con la tierra y otros recursos naturales

Con el fin de manejar la competencia de que son objeto la tierra y otros recursos naturales, será preciso tomar en cuenta sus múltiples usos potenciales, y a veces también su carácter transfronterizo. La fuerte competencia entre las diferentes actividades económicas suele ser un fenómeno común. Se deberán crear mecanismos apropiados (incluidos los instrumentos financieros) para manejar los conflictos que derivan de la demanda de tierra y otros recursos naturales, y promover acuerdos y la cooperación entre sujetos cuyos usos de la tierra y otros recursos naturales están vinculados a intereses diversos.

Será necesario elaborar una reglamentación para abordar los conflictos sobre el aprovechamiento de los recursos de superficie (tales como las tierras agrícolas, etc.) y los recursos subterráneos (por ejemplo, la extracción de agua y petróleo, las minas de arena y grava, etc.), además del acceso a los recursos transfronterizos (por ejemplo, pastos, agua, tierras arables, etc.).

Para restaurar a su debido tiempo una gobernanza responsable, los países deberán adoptar durante y después de los conflictos las siguientes medidas:

- establecer una lista de pueblos y comunidades afectados;
- documentar las violaciones y los daños ocasionados;
- promover iniciativas de reconciliación;
- reformar las políticas, leyes e instituciones para evitar la repetición de los episodios de violación;
- reparar los daños;
- restituir las tierras que fueron ocupadas por la fuerza;
- facilitar el retorno de las personas por la vía consensual;
- garantizar el derecho a una vivienda adecuada;
- llevar a cabo acciones de rehabilitación;
- proporcionar indemnizaciones;
- llevar ante los tribunales a los responsables.

Siguientes etapas

Para la preparación de las Directrices Voluntarias se tendrán en cuenta las aportaciones que provienen de las evaluaciones del sector regional, de la sociedad civil y del sector privado, amén de las aportaciones de otras de fuentes.

Además de las consultas regionales que ya han tenido lugar, se organizará provisionalmente, entre el 18 de abril y el 18 de mayo de 2011, una consulta electrónica sobre el borrador de las Directrices Voluntarias. Se invita a las organizaciones e individuos interesados a examinar este borrador y proponer mejoras. La consulta electrónica residirá en el sitio Web de las Directrices Voluntarias (véase más abajo).

Se dará gran publicidad y difusión al lanzamiento de la consulta electrónica. Las personas que deseen recibir información respecto al proceso de las Directrices Voluntarias pueden abonarse por correo electrónico al boletín de información mensual de la iniciativa escribiendo a: VG-Tenure@fao.org

Un borrador final de las Directrices Voluntarias será presentado para su examen y ratificación a los Estados Miembros de la FAO y a otras partes interesadas.

Las informaciones sobre las Directrices Voluntarias y su proceso de preparación se pueden consultar en el sitio Web <http://www.fao.org/nr/tenure/directrices-voluntarias/es/>

Contacto

Secretaría de las Directrices Voluntarias
División de Clima, Energía y Tenencia de Tierras (NRC)
Departamento de Gestión de Recursos Naturales y Medio Ambiente
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)

Viale delle Terme di Caracalla
00153 Rome
Italy

VG-Tenure@fao.org