

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



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 denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (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.

ISBN 978-92-5-307277-4

Todos los derechos reservados. La FAO fomenta la reproducción y difusión del material contenido en este producto informativo. Su uso para fines no comerciales se autorizará de forma gratuita previa solicitud. La reproducción para la reventa u otros fines comerciales, incluidos fines educativos, podría estar sujeta a pago de tarifas. Las solicitudes de autorización para reproducir o difundir material de cuyos derechos de autor sea titular la FAO y toda consulta relativa a derechos y licencias deberán dirigirse por correo electrónico a: [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org), o por escrito al Jefe de la Subdivisión de Políticas y Apoyo en materia de Publicaciones, Oficina de Intercambio de Conocimientos, Investigación y Extensión, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma (Italia).

© FAO 2012

# Índice

	<b>PREFACIO</b>	<b>iv</b>
<b>1</b>	<b>Postulados preliminares</b>	<b>1</b>
	1. Objetivos	1
	2. Naturaleza y alcance	2
<b>2</b>	<b>Asuntos generales</b>	<b>3</b>
	3. Principios rectores de la gobernanza responsable de la tenencia	3
	3A Principios generales	3
	3B Principios de aplicación	4
	4. Derechos y responsabilidades relacionados con la tenencia	6
	5. Marcos de políticas, jurídicos y organizativos relacionados con la tenencia	7
	6. Prestación de servicios	9
<b>3</b>	<b>Reconocimiento jurídico y asignación de derechos y deberes de tenencia</b>	<b>11</b>
	7. Salvaguardas	11
	8. Tierras, pesquerías y bosques públicos	12
	9. Los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia	14
	10. Tenencia informal	16
<b>4</b>	<b>Transferencias y otros cambios en los derechos y deberes de tenencia</b>	<b>19</b>
	11. Mercados	19
	12. Inversiones	20
	13. Concentración parcelaria y otros enfoques de reajuste	23
	14. Restitución	25
	15. Reformas redistributivas	25
	16. Expropiación y compensación	27
<b>5</b>	<b>Administración de la tenencia</b>	<b>29</b>
	17. Registros de los derechos de tenencia	29
	18. Valoración	30
	19. Tributación	31
	20. Ordenación reglamentada del territorio	32
	21. Solución de controversias sobre derechos de tenencia	33
	22. Asuntos transfronterizos	33
<b>6</b>	<b>Respuestas al cambio climático y a situaciones de emergencia</b>	<b>35</b>
	23. Cambio climático	35
	24. Desastres naturales	36
	25. Conflictos en relación con la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques	37
<b>7</b>	<b>Promoción, ejecución, seguimiento y evaluación</b>	<b>39</b>



# Prefacio

El propósito de estas Directrices voluntarias es servir como referencia y proporcionar orientación para mejorar la gobernanza 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.

Estas Directrices 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 la promoción de derechos seguros de tenencia y del acceso equitativo a la tierra, a la pesca y a los bosques.

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, la pesca y los bosques 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 podrían, cuando resulte conveniente, tomar en consideración la gobernanza de los recursos naturales asociados en la aplicación de estas Directrices, 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 estos recursos.

La gobernanza de la tenencia es un elemento crucial para determinar si las personas, comunidades y otros grupos consiguen adquirir aquellos derechos y deberes conexos que les permiten utilizar y controlar la tierra, la pesca y los bosques y con arreglo a qué modalidades los consiguen. Muchos problemas relacionados con la tenencia surgen a consecuencia de una débil gobernanza; y los intentos de abordar los problemas de tenencia se ven 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 deficiente 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 sobre la gobernanza responsable de la tenencia. Esta iniciativa ha proseguido 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 127º período de sesiones en noviembre de 2004, y la *Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural* (CIRADR), celebrada en 2006.

En su 36º período de sesiones, en octubre de 2010, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS) impulsó la continuación del proceso amplio para la elaboración de estas Directrices 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.

El formato de estas Directrices 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 *Directrices de carácter voluntario para el manejo del fuego: Principios y acciones estratégicas*. Estos instrumentos son documentos relativamente cortos que proporcionan marcos que se pueden utilizar al desarrollar estrategias, políticas, leyes, 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.

Las Directrices fueron ratificadas por el CFS en su 38º período (extraordinario) de sesiones el 11 de mayo de 2012.

Su elaboración corrió a cargo del grupo de trabajo de composición abierta en reuniones celebradas en junio, julio y octubre de 2011 y en marzo de 2012. Se basan 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 las Directrices 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.

Las Directrices son coherentes con y se basan en los instrumentos internacionales y regionales, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio, referentes a los derechos humanos y a los derechos de tenencia. Se anima a los lectores de estas Directrices a examinar regularmente dichos 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.

# Postulados preliminares

## 1. Objetivos

- 1.1 Mediante estas Directrices Voluntarias se persigue mejorar la gobernanza de la tenencia de la tierra \*, 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 erradicación 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 la tierra, 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

\* No existe una definición internacional del concepto de “tierra” en el contexto de la tenencia. El significado de la palabra podrá definirse en el ámbito nacional.



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.
- 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 deberían interpretarse y aplicarse de conformidad con los sistemas jurídicos nacionales y sus instituciones.

## 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 ante las infracciones. Deberían proteger a los titulares de derechos de tenencia frente a la pérdida arbitraria de los derechos, en particular ante los desalojos forzosos que sean contrarios a sus obligaciones existentes en el marco del derecho nacional e internacional.
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 expropien 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 los derechos legítimos de tenencia. Las empresas comerciales deberían actuar con la diligencia debida para evitar infringir los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia de terceros. Deberían integrar los correspondientes sistemas de gestión de riesgos para prevenir y afrontar efectos adversos sobre los derechos humanos 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 los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia. Las empresas deberían determinar y evaluar cualquier efecto real o potencial sobre los derechos humanos 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 los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia producidas 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 los derechos legítimos de tenencia. Los Estados deberían adoptar medidas adicionales para ofrecer una protección ante los abusos contra los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia 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 los 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 de interés general. 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 los principios de consulta y participación de estas Directrices, 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 proporcionar a todas las personas un grado de seguridad en la tenencia que garantice la protección jurídica contra los desalojos forzosos contrarios a las obligaciones existentes de los Estados en el marco del derecho nacional e internacional, así como frente al 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 controversias sobre los derechos de tenencia, incluidos los medios alternativos para dichas soluciones, y deberían proporcionar recursos procesales eficaces para ello, entre los que podrá encontrarse un derecho de apelación, según proceda. Los recursos procesales deberían aplicarse con prontitud y podrán incluir la restitución, la indemnización, la compensación y la reparación. Los Estados deberían esforzarse para garantizar que las personas vulnerables y marginadas tienen acceso a tales medios, en consonancia con los párrafos 6.6 y 21.6. Los Estados deberían asegurar que cualquier persona cuyos derechos humanos se violen en el contexto de la tenencia tenga acceso a tales medios de resolución de las controversias y recursos procesales.
- 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 la aplicación y el cumplimiento de las leyes que reconocen los derechos de tenencia de las mujeres. Los Estados 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 la 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, 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 sobre las reformas propuestas.

## 6. Prestación de servicios\*\*

- 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 resolver los 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 someter a examen 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 difundirse ampliamente materiales explicativos en los idiomas correspondientes e informar a los usuarios de sus derechos y responsabilidades.

\*\* La Sección 6 orienta especialmente la interpretación de las Secciones 17 a 21.



- 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, como, por ejemplo, una asistencia letrada asequible, y tal vez también la prestación de servicios por parte de consejeros jurídicos no abogados, técnicos agrimensores para-profesionales, así como también mediante servicios móviles para las comunidades asentadas en lugares remotos y 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, los organismos de ejecución y las autoridades judiciales deberían solicitar con regularidad comentarios y sugerencias, por ejemplo mediante encuestas o la realización de talleres con grupos focales. Deberían publicar sus normas de rendimiento y comunicar periódicamente los resultados obtenidos. Los usuarios deberían disponer de canales para formular quejas 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.

# 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 de tenencia, 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 con sistemas tradicionales de tenencia de la tierra, 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 9.9. 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 gocen 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 elaboración de cartografía, se debería proceder utilizando enfoques basados en prácticas locales que permitan incrementar la transparencia
- 7.5 Los Estados deberían asegurar que las personas cuyos derechos de tenencia han sido reconocidos o aquellas a quienes se ha 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, de conformidad con los principios de las presentes Directrices.

## 8. Tierras, pesquerías y bosques públicos

- 8.1 En las zonas donde la tierra, la pesca y los bosques son poseídos o controlados por los Estados, 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, las pesquerías y los bosques, se deberían reconocer, respetar y proteger los derechos legítimos de tenencia de individuos y comunidades, incluidas las que tengan sistemas tradicionales de tenencia, de conformidad con las obligaciones existentes en el marco del derecho nacional e internacional y teniendo debidamente en cuenta los compromisos voluntariamente adquiridos al amparo de los instrumentos regionales e internacionales aplicables. A tal fin, deberían definirse con claridad y hacerse públicas a través de un proceso transparente y con arreglo al derecho nacional las categorías de los derechos legítimos de tenencia.

- 8.3 Considerando que existen tierras, pesquerías y bosques de propiedad pública cuya utilización y gestión son colectivas (que en algunos contextos nacionales se denominan bienes comunales), los Estados deberían reconocer y proteger, si procede, tales tierras, pesquerías y bosques de propiedad pública y sus correspondientes sistemas de utilización y gestión colectivas, en particular en los procesos de asignación por parte del Estado.
- 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 con sistemas tradicionales de tenencia de la tierra y al sector privado. Cuando sea posible, los Estados deberían asegurar que los derechos de tenencia públicos se registren junto a los derechos de pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia de la tierra y los derechos del 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. Deberían tenerse en cuenta en las políticas los derechos de tenencia de otros sujetos, y toda persona que pudiese verse afectada debería ser incluida en el proceso de consulta, de acuerdo con los principios de consulta y participación de estas Directrices. 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 sujetos y, si fuera aplicable, 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 objetivos sociales, económicos y medioambientales más generales. 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 sujetos, y toda persona que pudiese verse afectada debería ser incluida en los procesos de consulta, participación y 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 de los titulares existentes. En las políticas debería especificarse los criterios utilizados para la asignación de derechos, por ejemplo en favor de quienes usan históricamente los recursos o mediante otros criterios. 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 los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia de la tierra. 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 competentes responsables de la tierra, la pesca y los bosques estén dotados de adecuadas capacidades humanas, físicas, financieras y de otro tipo. 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 erradicación 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 tradicionales 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 tradicionales de tenencia.
- 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 por que 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 proporcionar reconocimiento y protección adecuados a los derechos legítimos de tenencia de los pueblos indígenas y de otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia, en concordancia con sus obligaciones en el marco del derecho nacional e internacional y teniendo debidamente en cuenta sus compromisos voluntariamente asumidos en virtud de los instrumentos regionales e internacionales aplicables. En dicho reconocimiento se deberían tener en cuenta la tierra, las pesquerías y los bosques que una comunidad utiliza en exclusiva y aquellas que comparte, y deberían respetarse los principios generales de la gobernanza responsable. La información sobre el reconocimiento debería divulgarse en un lugar accesible, de una forma apropiada que sea comprensible y en los idiomas que procedan.
- 9.5 Allí donde los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia posean derechos legítimos de tenencia a las tierras ancestrales en las que vivan, los Estados deberían reconocer y proteger tales derechos. Los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia no deberían sufrir desalojos forzosos de tales tierras ancestrales.
- 9.6 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 con sistemas tradicionales de tenencia. Si las reformas constitucionales o jurídicas reforzasen 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.

- 9.7 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 con sistemas tradicionales de tenencia. 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 con sistemas tradicionales de tenencia.
- 9.8 Los Estados deberían proteger a los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia 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 con sistemas tradicionales de tenencia 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.
- 9.9 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 posean 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 clima 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.
- 9.10 Los actores estatales y no estatales deberían procurar, cuando sea necesario, en unión de las instituciones representativas 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.
- 9.11 Los Estados deberían respetar y promover los enfoques consuetudinarios utilizados por los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia 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.

- 9.12 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 con sistemas tradicionales de tenencia de la tierra mediante la consulta y la participación y empoderando 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 deberían impedir los desalojos forzosos que contravengan a sus obligaciones existentes en el marco del derecho nacional e internacional, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Sección 16.

# 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, de transacciones sobre derechos de tenencia como resultado de inversiones, de la concentración parcelaria y de 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 fomenta la utilización justa y equitativa de los recursos genéticos asociados con la tierra, la pesca y los bosques de acuerdo con los tratados aplicables, se expanden las oportunidades económicas y aumenta la participación de los pobres. Los Estados deberían adoptar medidas a fin de impedir los efectos no deseables sobre las comunidades locales, los pueblos indígenas y los grupos vulnerables que puedan

derivarse de la especulación del suelo, la concentración de la tierra y el abuso de las formas tradicionales de tenencia, entre otros fenómenos. Los Estados y otras partes deberían reconocer que ciertos valores, tales como los de tipo social, cultural y medioambiental, no siempre reciben la atención debida en mercados no reglamentados. Los Estados deberían proteger los intereses más generales de las sociedades mediante políticas y legislaciones adecuadas sobre la tenencia.

- 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, registros de predios, 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 registros de predios.
- 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 erradicación 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 manera transparente, 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 proteger frente al despojo de los poseedores de 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 de políticas como las siguientes: la erradicación 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 sostenible, crear empleo, diversificar los medios de vida, proporcionar beneficios al país y a sus gentes, en particular los pobres y los más vulnerables, y ajustarse a las leyes nacionales y las normas laborales internacionales básicas, así como a las obligaciones relacionadas con las normas de la Organización Internacional del Trabajo, cuando proceda.
- 12.5 Con la consulta y participación que resulten adecuadas, los Estados deberían implantar normas transparentes sobre la escala, el alcance y la naturaleza de las transacciones que puedan permitirse en el ámbito de los derechos de tenencia y deberían definir qué transacciones de derechos de tenencia deben considerarse de gran escala en el contexto nacional.
- 12.6 Los Estados deberían proporcionar garantías para proteger los derechos legítimos de tenencia, los derechos humanos, los medios de vida, la seguridad alimentaria y al medio ambiente ante los riesgos que puedan derivarse de las transacciones a gran escala de derechos de tenencia. Entre dichas garantías podrían encontrarse la introducción de límites sobre las transacciones de tierras permitidas y la reglamentación de los procedimientos para autorizar las transacciones superiores a una escala determinada, como, por ejemplo, el recurso a la autorización

parlamentaria. Los Estados deberían estudiar el fomento de una serie de modelos de producción e inversión que no resulten en la transferencia a gran escala de derechos de tenencia a inversores y deberían fomentar las asociaciones con los titulares de los derechos de tenencia en cada lugar.

- 12.7 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 9.9. En el caso de aquellas inversiones que utilicen los recursos de otras comunidades, deberían aplicarse los principios de consulta y participación de las presentes Directrices.
- 12.8 Con arreglo a los principios de consulta y participación de las presentes Directrices, los Estados deberían determinar conjuntamente con todas las partes afectadas las condiciones que fomenten las inversiones responsables y deberían elaborar y divulgar posteriormente políticas y legislaciones que fomenten las inversiones responsables, respeten los derechos humanos y promuevan la seguridad alimentaria y la utilización sostenible del medio ambiente. En las leyes se debería exigir que los acuerdos de inversión definan claramente los derechos y obligaciones de todas las partes en tales acuerdos. Los acuerdos de inversión deberían cumplir los marcos jurídicos y los códigos de inversión nacionales.
- 12.9 Los Estados deberían adoptar disposiciones relativas a las inversiones que comprendan todas las formas de transacciones de derechos de tenencia, en particular los acuerdos de adquisición y asociación, con aquellos cuyos derechos de tenencia, incluidos los derechos subsidiarios, puedan verse afectados, con arreglo a los principios de consulta y participación de estas Directrices. Los Estados y otros agentes pertinentes deberían informar a los individuos, familias y comunidades de sus derechos de tenencia, prestarles asistencia para desarrollar su capacidad de consulta y participación, y proporcionarles el asesoramiento profesional que sea preciso.
- 12.10 Cuando se estén considerando inversiones que impliquen transacciones a gran escala de derechos de tenencia, en particular adquisiciones y acuerdos de asociación, los Estados deberían esforzarse por disponer que las distintas partes realicen evaluaciones independientes previas sobre las posibles repercusiones positivas y negativas que las inversiones puedan tener en los derechos de tenencia, la seguridad alimentaria y la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, los medios de vida y el medio ambiente. Los Estados deberían asegurar que los derechos legítimos de tenencia existentes y las reivindicaciones sobre los mismos, incluyendo los de tenencia tradicional e informal, se identifican de manera

sistemática e imparcial, de igual modo que los derechos y medios de vida de otras personas que también se vean afectadas por la inversión, como los productores en pequeña escala. Este proceso debería llevarse a cabo a través de consultas con todas las partes afectadas de acuerdo con los principios de consulta y participación de estas Directrices. Los Estados deberían asegurar que los derechos legítimos de tenencia existentes no se vean comprometidos por las inversiones.

- 12.11 Las partes contratantes deberían proporcionar una información exhaustiva con el fin de asegurar que todas las personas pertinentes estén involucradas en las negociaciones y reciban información, y deberían procurar que los acuerdos estén documentados y hayan sido entendidos por todos aquellos a quienes afecten. El proceso de negociación debería ser no discriminatorio y sensible a las cuestiones de género.
- 12.12 Los inversores tienen la responsabilidad de respetar el derecho nacional y reconocer y respetar los derechos de tenencia de terceros y el estado de derecho, en consonancia con los principios generales relativos a los actores no estatales de estas Directrices. Las inversiones no deberían contribuir a la inseguridad alimentaria ni a la degradación del medio ambiente.
- 12.13 Los profesionales que prestan servicios a los Estados, a los inversionistas y a los titulares de derechos a la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques deberían proporcionar sus servicios con la máxima diligencia debida, independientemente de si esta condición les ha sido exigida específicamente o no.
- 12.14 Los Estados y las partes afectadas deberían contribuir al seguimiento eficaz de la aplicación y de las repercusiones que puedan derivarse de los acuerdos que suponen transacciones de derechos de tenencia en gran escala, incluyendo las adquisiciones y los acuerdos de asociación. Los Estados deberían adoptar medidas correctivas cuando sea necesario para hacer cumplir acuerdos y proteger la tenencia y otros derechos, así como proporcionar mecanismos a través de los cuales las partes que resulten perjudicadas puedan solicitar la aplicación de tales medidas.
- 12.15 Cuando los Estados inviertan o fomenten inversiones en el extranjero, deberían conducirse en consonancia con la protección de los derechos legítimos de tenencia, el fomento de la seguridad alimentaria y de acuerdo con 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.

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

- 13.1 Cuando resulte oportuno, los Estados podrán recurrir a la concentración parcelaria, a los intercambios o a 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 en virtud del 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 mejorar la estructura de dichas explotaciones y bosques. Los Estados deberían abstenerse de utilizar la concentración parcelaria cuando la fragmentación de las tierras proporcione 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 los de rehabilitación de las redes de riego y 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 el desarrollo 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 suficiente 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, la pesca 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, por resolución de las autoridades nacionales competentes. Si la parcela o propiedad original no pudiese ser devuelta, los Estados deberían proporcionar una compensación rápida y justa en forma de dinero y/o parcelas o propiedades alternativas, asegurando un tratamiento equitativo de todas las personas perjudicadas.
- 14.3 Cuando proceda, las inquietudes de los pueblos indígenas en materia de restitución deberían abordarse en el contexto nacional y con arreglo al derecho nacional.
- 14.4 Los Estados deberían elaborar políticas y leyes en las que se tengan 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 un desarrollo rural integrador. A este respecto, cuando proceda en los contextos nacionales, los Estados podrán estudiar la asignación de tierra pública, mecanismos voluntarios y basados en el mercado y la expropiación de tierra, pesquerías o bosques privados para fines de interés general.
- 15.2 Los Estados podrán estudiar el establecimiento de límites sobre la tierra como posible política en el marco de la aplicación de reformas redistributivas.



- 15.3 En el contexto nacional y con arreglo al derecho nacional, podrán estudiarse reformas redistributivas por motivos sociales, económicos y ambientales, entre otros, en aquellos casos en que una alta concentración de la propiedad se combine con una gran pobreza rural atribuible a la falta de acceso a la tierra, la pesca y los bosques, respetando, en consonancia con las disposiciones de la Sección 15, los derechos de todos los titulares de derechos legítimos de tenencia. Las reformas redistributivas deberían garantizar la igualdad de acceso de los hombres y las mujeres a la tierra, la pesca y los bosques.
- 15.4 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 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, en consonancia con los principios de estas Directrices, 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 la tierra, la pesca y los bosques deberían recibir, sin demora injustificada, unos pagos compensatorios por una suma equivalente al valor de lo cedido.
- 15.5 Cuando opten por realizar reformas redistributivas, los Estados deberían definir claramente los objetivos de los programas de reforma y las tierras exentas de la misma. Se deberían determinar con claridad 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, los pueblos indígenas, los recolectores y los productores en pequeña escala de alimentos.
- 15.6 Cuando opten por aplicar reformas redistributivas, los Estados deberían elaborar políticas y leyes a través de procesos participativos para hacerlas sostenibles. Los Estados deberían asegurar que las políticas y el derechos ayudan a los beneficiarios, bien sean estas comunidades, familias o individuos, a obtener un nivel de vida adecuado de la tierra, la pesca y los bosques que adquieran y deberían garantizar la igualdad de trato de hombre y mujeres en las reformas redistributivas. Los Estados deberían revisar las políticas que puedan obstaculizar la consecución y la sostenibilidad de los efectos previstos que vayan a tener las reformas redistributivas.
- 15.7 Cuando se estudien reformas redistributivas, los Estados podrán, si lo desean, realizar evaluaciones de los posibles efectos positivos y negativos que dichas reformas podrían tener sobre los derechos de tenencia, la seguridad alimentaria y la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, los medios de vida y el medio ambiente. Este proceso de evaluación debería llevarse a cabo

de acuerdo con los principios de consulta y participación de estas Directrices. Las evaluaciones podrán utilizarse como base para determinar las medidas necesarias en apoyo de los beneficiarios y con el fin de mejorar el programa redistributivo.

- 15.8 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 extensión rural, al desarrollo de explotaciones y a la vivienda. La provisión de servicios de asesoramiento debería ser coordinada con el traslado de los beneficiarios en las tierras de que se trate. Los costos totales de las reformas agrarias, incluidos los costos de los servicios de apoyo, deberían determinarse anticipadamente e incluirse en los presupuestos pertinentes.
- 15.9 Los Estados deberían aplicar las reformas redistributivas de acuerdo con enfoques y procedimientos transparentes, participativos y responsables. 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 nacional. Los Estados deberían impedir la corrupción en los programas de reforma redistributiva, en especial gracias a la intensificación de la transparencia y la participación.
- 15.10 Los Estados, con la participación de los actores involucrados, deberían supervisar y evaluar los resultados de los programas de reforma redistributiva, incluidas las políticas de apoyo asociadas enumeradas en el párrafo 15.8 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, la pesca o los bosques sean necesarios para un fin de interés general. Los Estados deberían definir claramente el concepto del fin de interés general en sus legislaciones a efectos de permitir su examen por los tribunales de justicia. 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. Los Estados deberían respetar a todos los titulares legítimos de derechos de tenencia, en particular los grupos vulnerables y marginados, adquiriendo los recursos mínimos necesarios y ofreciendo con prontitud una compensación justa de acuerdo con el derecho nacional.

- 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. Con arreglo a los principios de estas Directrices, las consultas deberían proporcionar información sobre las vías alternativas posibles para la consecución del fin de interés general, 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 la tierra, la pesca y los bosques de que se trate revistan 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 expropiados 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 utilizando valoraciones establecidas objetivamente, llevando a cabo procesos y servicios transparentes y descentralizados y garantizando el derecho de apelación.
- 16.7 Cuando se consideren justificados los desalojos por un fin de interés general como resultado de la expropiación de tierras, pesquerías o bosques, los Estados deberían realizar los desalojos y tratar a todos los afectados de manera coherente con sus obligaciones pertinentes de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos.
- 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 alternativas viables en consultas con las partes afectadas, con arreglo a los principios de estas Directrices, a fin de evitar, o al menos reducir al mínimo, la necesidad de recurrir a desalojos.
- 16.9 Los desalojos o traslados no deberían tener por resultado que los individuos pierdan sus hogares 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, en la medida en que los recursos lo permitan, para asegurarles viviendas alternativas adecuadas, posibilidades de reasentamiento o el acceso a tierras, pesquerías y bosques productivos, según el caso.

## Administración de la tenencia

En esta parte se aborda la gobernanza de la administración de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques 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 los derechos de tenencia

- 17.1 Los Estados deberían poner en marcha unos sistemas (tales como el registro, el catastro y los sistemas de 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 con sistemas tradicionales de tenencia, 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.
- 17.2 Los Estados deberían proporcionar sistemas de registro adecuados para sus circunstancias particulares, en particular 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 con sistemas tradicionales de tenencia de la tierra. 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 y los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia de la tierra 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 con sistemas tradicionales de tenencia de la tierra 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 estándares 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 a los 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, las transacciones de derechos de tenencia como resultado de inversiones, la expropiación y la recaudación de impuestos. Tales sistemas deberían promover objetivos sociales, económicos, ambientales y de desarrollo sostenible más amplios.
- 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 deberían 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 a efectos de su uso por los Estados, con fines comerciales y de otro tipo. Las normas nacionales deberían ser congruentes con las normas internacionales pertinentes. La capacitación del personal debería comprender el entrenamiento en metodologías y estándares 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 disponen de competencias para recaudar ingresos a través de la tributación relativa a los derechos de tenencia con el fin de ayudar a la consecución de sus objetivos sociales, económicos y ambientales más generales. Entre estos objetivos pueden incluirse el fomento de la inversión o impedir los efectos no deseables que puedan producirse, como los derivados de la especulación y la concentración de la propiedad o de otros derechos de tenencia. La tributación debería fomentar los comportamientos social, económica y ambientalmente deseables, tales como el registro de las transacciones o la declaración de su valor comercial total.
- 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, la pesca 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 tradicionales de tenencia, así como los procesos de toma de decisiones en dichas comunidades.
- 20.3 Los Estados deberían asegurar que la ordenación reglamentada del territorio se lleve a cabo de tal manera que 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 públicos, comunitarios y privados, y dar cabida a las necesidades para diferentes usos, como los rurales, agrícolas, nómadas, urbanos y medioambientales. Deberían tomarse en consideración en la ordenación todos los derechos de tenencia, incluidos los derechos superpuestos y los de carácter 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 los planes finales 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 deberían tener debidamente en cuenta la necesidad de fomentar la ordenación sostenible diversificada de la tierra, las pesquerías y los bosques, incluyendo los enfoques agroecológicos y de la intensificación sostenible, y la necesidad 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 controversias sobre los derechos de tenencia, incluidos los medios alternativos para dichas soluciones, y deberían proporcionar recursos procesales eficaces para ello 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 podrán estudiar el establecimiento de 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 podrán 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 agrimensura 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 Estados 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 seguro 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 Los Estados deberían cooperar, en el marco de los mecanismos apropiados y con la participación de los afectados, en el tratamiento de las cuestiones de



tenencia relativas a la tierra, la pesca y los bosques que superen las fronteras nacionales. 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 los Estados donde surjan asuntos transfronterizos relacionados con derechos de tenencia, las partes deberían colaborar para la protección de los derechos de tenencia, los medios de vida y la seguridad alimentaria de las poblaciones migrantes mientras estas se encuentren en los territorios respectivos de las partes.

- 22.2 Los Estados y otros actores deberían contribuir a la comprensión de las cuestiones de tenencia transfronteriza que afecten a las comunidades, como las de los pastizales o las rutas de migración estacional de los pastores y las zonas de pesca de los pescadores en pequeña escala que se hallen entre fronteras internacionales.
- 22.3 Cuando proceda, los Estados deberían armonizar las normas legales de gobernanza de la tenencia de acuerdo con 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. Cuando corresponda, la armonización debería coordinarse con los órganos regionales pertinentes y con las partes afectadas. Los Estados, con la participación de los afectados que correspondan, deberían desarrollar o reforzar las medidas internacionales existentes para administrar los derechos de tenencia que superen las fronteras internacionales. Cuando corresponda, deberían coordinarse al efecto con los órganos regionales pertinentes. Estas tareas deberían llevarse a cabo especialmente con el fin de proteger los medios de vida y, de acuerdo con el párrafo 4.8, los derechos de todos los afectados.

# Respuestas al cambio climático y a situaciones de emergencia

En esta parte se trata la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto del cambio climático, los desastres naturales y los conflictos.

## 23. Cambio climático

- 23.1 Los Estados deberían velar por que se respeten y protejan a través de leyes, políticas, estrategias y medidas los derechos legítimos de tenencia de la tierra, la pesca y los bosques de todos los individuos, las comunidades o pueblos que puedan verse afectados, en especial los agricultores, los productores de alimentos en pequeña escala y las personas vulnerables y marginadas, con el fin de prevenir los efectos del cambio climático y de dar respuesta a dichos efectos, de acuerdo con las obligaciones respectivas aplicables recogidas en los acuerdos marco pertinentes sobre el cambio climático.
- 23.2 Cuando proceda, los Estados deberían tratar de preparar y aplicar estrategias y acciones en consulta y con la participación de todos aquellos, mujeres y hombres, que puedan verse desplazados con motivo del cambio climático. 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 podrán estudiar asimismo el ofrecimiento de asistencia especial a los pequeños Estados insulares en desarrollo y a otros Estados en desarrollo.
- 23.3 Los Estados deberían facilitar la participación, de acuerdo con los principios de consulta y participación de estas Directrices, de todos los individuos, comunidades o pueblos que sean titulares de derechos legítimos de tenencia, en particular de los agricultores, los productores de alimentos en pequeña escala y las personas vulnerables y marginadas, en las negociaciones y la aplicación de programas de mitigación y adaptación.

## 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 prevenir y 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 evitar o reducir al mínimo 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 teniendo en cuenta los principios internacionales pertinentes, como 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) 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 prevención y preparación para casos de desastre. La información sobre los derechos legítimos de tenencia debería recopilarse para las zonas que puedan verse afectadas a través de un proceso que se ajuste a los principios de consulta y participación de estas Directrices. Los sistemas de registro de los derechos legítimos 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. Los Estados deberían esforzarse por delimitar zonas destinadas al reasentamiento temporal 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 ocuparse de las cuestiones relacionadas con la tenencia en la fase de respuesta a las situaciones de emergencia. Ninguna entrega de tierras, pesquerías, bosques y medios de vida alternativos para desplazados debería poner en riesgo los derechos ni los medios de vida de terceros. Los derechos legítimos de tenencia de los desplazados deberían asimismo ser objeto de reconocimiento, respeto y protección. La información sobre los derechos de tenencia y sobre sus 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 voluntario, seguro y digno a sus lugares de origen. Se deberían suministrar los medios que permitan resolver las disputas sobre los derechos de tenencia. Cuando deban determinarse nuevamente los límites de parcelas u otras unidades territoriales, el proceso se llevará a cabo en consonancia con los principios de consulta y participación de estas Directrices. Cuando las personas se vean imposibilitadas de regresar a sus lugares de origen, deberían ser reasentadas con carácter permanente en otros

lugares. El reasentamiento debería negociarse con las comunidades de acogida a fin de asegurar que los desplazados puedan gozar de un acceso seguro a tierras, pesquerías, bosques y medios de vida alternativos de forma que no se pongan en peligro los derechos ni los medios de vida de terceros.

## **25. Conflictos en relación con la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques**

- 25.1 Todas las partes deberían tomar iniciativas encaminadas a eliminar las cuestiones de tenencia de la tierra, la pesca y los bosques como causa de conflicto y deberían velar por que los aspectos de la tenencia se traten antes, durante y después de los conflictos, incluyendo las situaciones de ocupación, en las que las partes deberían actuar de conformidad con el derecho internacional humanitario aplicable.
- 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 voluntarios 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”). Durante los conflictos y con posterioridad a ellos, los Estados deberían respetar el derecho internacional humanitario aplicable en relación con los derechos legítimos de tenencia.
- 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. Los Estados deberían revisar las políticas y leyes pertinentes con el propósito de eliminar la discriminación y otros factores que pudieran ser causa de conflictos. Cuando proceda, los Estados podrán considerar la utilización de mecanismos locales consuetudinarios o de otro tipo que proporcionen medios justos, fiables, sensibles ante las cuestiones de género, accesibles y no discriminatorios para resolver con prontitud las disputas sobre los derechos de tenencia de la tierra, la pesca y los bosques.
- 25.4 Cuando surjan conflictos, los Estados y otras partes deberían esforzarse por respetar y proteger los derechos legítimos de tenencia existentes y por garantizar que otras partes no los supriman. De acuerdo con las obligaciones existentes en el marco del derecho nacional e internacional pertinente, los Estados no deberían reconocer derechos de tenencia de la tierra, la pesca y los bosques adquiridos en sus territorios mediante la fuerza o la violencia. Los refugiados, desplazados y otros afectados por los conflictos deberían ser alojados en condiciones seguras de tal forma que se protejan los derechos de tenencia de las comunidades de acogida. Las violaciones de los derechos de tenencia deberían documentarse y, cuando corresponda, deberían ser objeto de reparación posterior. Los registros oficiales de los derechos de tenencia deberían ser objeto de protección contra

su destrucción o sustracción con el fin de proporcionar pruebas destinadas a procesos posteriores sobre las violaciones mencionadas y a facilitar las posibles medidas reparadoras y, en zonas donde no existan tales registros, los derechos de tenencia deberían acreditarse de la mejor manera posible, observando sensibilidad en las cuestiones de género, en particular a través de relatos u otros testimonios orales. Los derechos legítimos de tenencia de los refugiados y desplazados deberían asimismo ser objeto de reconocimiento, respeto y protección. La información sobre los derechos de tenencia y sobre sus usos no autorizados debería ser divulgada a todas las personas afectadas.

- 25.5 En las situaciones de conflicto, siempre que sea posible o cuando cese el conflicto, los Estados y otras partes deberían velar por que los problemas de tenencia se traten de tal manera que se contribuya a la igualdad de género y a apoyar soluciones duraderas para los afectados. Cuando la restitución resulte posible y, según corresponda, con la asistencia del ACNUR y otros organismos pertinentes, los refugiados y desplazados deberían ser asistidos para el retorno voluntario, seguro y digno a sus lugares de origen, en consonancia con las normas internacionales aplicables. Los procedimientos de restitución, rehabilitación y reparación deberían ser no discriminatorios, observar una sensibilidad en cuanto al género y ser objeto de una amplia divulgación. Las reclamaciones de restitución deberían tramitarse con rapidez. En los procesos de restitución de derechos de tenencia de pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia de la tierra, se debería hacer uso de las fuentes de información tradicionales.
- 25.6 Si la restitución resultase imposible, el acceso seguro de los refugiados y desplazados a tierras, pesquerías, bosques y medios de vida alternativos debería ser negociado con las comunidades de acogida y otras partes pertinentes, con la finalidad de asegurar que el reasentamiento no ponga en peligro los medios de vida de terceros. Cuando sea posible, se deberían diseñar mecanismos especiales para que las personas vulnerables, en particular las viudas y los huérfanos, tengan un acceso seguro a la tierra, la pesca y los bosques.
- 25.7 Para abordar las situaciones de discriminación preexistentes, además de la discriminación introducida durante los conflictos, se deberían revisar las políticas y leyes, según corresponda. Cuando corresponda o sea preciso, los organismos pertinentes deberían ser puestos nuevamente en funcionamiento para la prestación de servicios necesarios destinados a la realización de una gobernanza responsable de la tenencia.

## Promoción, ejecución, seguimiento y evaluación

- 26.1 De acuerdo con la naturaleza voluntaria de estas Directrices, los Estados tendrán la responsabilidad de su ejecución, seguimiento y evaluación.
- 26.2 Se alienta a los Estados a constituir plataformas y marcos de múltiples partes interesadas a nivel local, nacional y regional, o a servirse de los existentes, a fin de colaborar en la ejecución de estas Directrices; para realizar el seguimiento y la evaluación de la ejecución en sus jurisdicciones; para evaluar la repercusión en la mejora de la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques, así como en la mejora de la seguridad alimentaria y en la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional y el desarrollo sostenible. El proceso debería ser integrador, participativo, sensible ante las cuestiones de género, realizable, eficaz en función de los costos y sostenible. Los Estados podrán solicitar apoyo técnico a órganos regionales e internacionales en la realización de estas tareas.
- 26.3 Se alienta a los socios en el desarrollo, los organismos especializados de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales a apoyar los esfuerzos voluntarios que lleven a cabo los Estados por la ejecución de estas Directrices, incluidos los que realicen a través de la cooperación Sur-Sur. El apoyo podrá consistir en cooperación técnica, asistencia financiera, desarrollo de la capacidad institucional, intercambio de conocimientos y experiencias, asistencia en la elaboración de políticas nacionales sobre la tenencia y en transferencia de tecnología.
- 26.4 El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial debería ser el foro mundial donde los actores pertinentes se informen sobre las experiencias de cada uno y evalúen el progreso hacia la ejecución de estas Directrices y su pertinencia, eficacia y repercusiones. En consecuencia, la Secretaría del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, en colaboración con el Grupo Asesor, debería presentar informes a dicho Comité sobre los progresos en la ejecución de estas Directrices y evaluar sus repercusiones y su contribución a la mejora de la gobernanza de la tenencia. Los informes deberían tener carácter universal e incluir, entre otros elementos, las experiencias regionales, las mejores prácticas y las enseñanzas aprendidas.

- 26.5 Se alienta a todas las partes, incluidas las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, a que utilicen los esfuerzos de colaboración para promover y aplicar estas Directrices, 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 mejorar las prácticas existentes.



# Gobernanza de la tenencia

Las Directrices son el primer instrumento exhaustivo de alcance mundial sobre la tenencia y su administración preparado mediante negociaciones intergubernamentales. En las Directrices se estipulan principios y normas internacionalmente aceptados que encauzan las prácticas responsables para el uso y control de la tierra, la pesca y los bosques. Las Directrices ofrecen orientaciones destinadas al mejoramiento de los marcos normativos, jurídicos y organizativos que regulan los derechos de tenencia; al aumento de la transparencia de los sistemas de tenencia y en los procesos relativos a su administración; y al refuerzo de las capacidades y operaciones de los organismos públicos, empresas del sector privado, organizaciones de la sociedad civil y personas involucradas en las cuestiones vinculadas con la tenencia y su gobernanza.

Las Directrices sitúan la gobernanza de la tenencia en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, y tienen como objetivo contribuir a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, a la erradicación de la pobreza, a la protección ambiental y al desarrollo social y económico sostenible.

[www.fao.org/nr/tenure/es](http://www.fao.org/nr/tenure/es)

ISBN 978-92-5-307277-4



9 789253 072774

I2801S/1/06.12