



DIRECTRICES VOLUNTARIAS SOBRE LA
GOBERNANZA DE LA TENENCIA

En breve



DIRECTRICES VOLUNTARIAS SOBRE LA
GOBERNANZA DE LA TENENCIA

En breve

A decorative graphic consisting of several overlapping, wavy teal lines that sweep across the middle of the page from left to right, creating a sense of movement and flow.

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.

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

ISBN 978-92-5-307305-4

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, 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

Este folleto entrega una visión de conjunto concisa de las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. La finalidad del folleto es contribuir al entendimiento de las Directrices, y:

- definir sus términos y conceptos clave;
- describir el propósito de las Directrices;
- presentar una panorámica del contenido de las Directrices;
- describir la relación entre las Directrices y los derechos humanos; e
- indicar en qué forma y por quién pueden ser aplicadas las Directrices.

El folleto no pretende ser ni una publicación sustitutiva ni un resumen de las Directrices.

Para acceder a una versión en línea de las Directrices, visite:

www.fao.org/nr/tenure/es/

¿Cuál es el propósito de las Directrices?

Las Directrices promueven la gobernanza responsable de la tierra, la pesca y los bosques con respecto a todas las formas de tenencia: pública, comunal, indígena, consuetudinaria e informal.

Las metas globales de las Directrices son la consecución de la seguridad alimentaria para todos y el apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Al tiempo que respaldan los esfuerzos encaminados a la erradicación del hambre y la pobreza, las Directrices tienen también por objetivo contribuir al logro de medios de vida sostenibles, a la estabilidad social, a la seguridad de la vivienda, al desarrollo rural, a la protección medioambiental y al desarrollo social y económico sostenible. Con estas Directrices se busca aportar beneficios a los individuos en todos los países, aunque se hace hincapié en las personas vulnerables y marginadas.

Las Directrices sirven como texto de referencia en el que se estipulan principios y normas internacionalmente aceptados para las prácticas responsables de la gobernanza de la tenencia. Las Directrices constituyen un marco que los Estados pueden utilizar a la hora de elaborar sus propias estrategias, políticas, legislación, programas y actividades. Las Directrices permiten a los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y los ciudadanos juzgar si las actuaciones que ellos se proponen llevar a cabo, o si las actuaciones de otros sujetos, constituyen prácticas aceptables.



¿Cómo afecta la gobernanza de la tenencia al hambre y la pobreza?

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 sujetos logran acceder a la tierra, a la pesca y a los bosques. El acceso a los recursos naturales está definido y regulado por los sistemas de tenencia.

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 esencial para determinar el modo en que las personas, las comunidades y otros sujetos adquieren derechos y responsabilidades conexas a esos derechos para el uso y control de la tierra, la pesca y los bosques.

¿Qué se entiende por tenencia?

Los sistemas de tenencia definen y regulan la forma en que las personas, comunidades y otros sujetos logran acceder a los recursos naturales, bien a través de disposiciones jurídicas formales o mediante acuerdos informales. Las reglas que gobiernan la tenencia establecen quiénes pueden usar qué recursos, por cuánto tiempo y en qué condiciones. Estas reglas pueden cimentarse en políticas y leyes escritas, pero igualmente en costumbres y prácticas no escritas.

Argumentos en favor de la gobernanza de la tenencia

Se pueden encontrar en diversos lugares del mundo numerosos ejemplos de gobernanza y administración responsable de la tenencia. No obstante, los estudios muestran que, de una manera u otra, la gobernanza de la tenencia plantea problemas en todas las regiones del mundo, ya sea en países de altos ingresos que en países de bajos ingresos. Los problemas relacionados con la tenencia suelen surgir a consecuencia de la débil gobernanza; y los intentos de abordarlos se ven afectados por la calidad de la gobernanza.

Una débil gobernanza

- tiene como consecuencia la marginalización de los pobres, ya que los pobres salen perdiendo porque carecen de la fuerza política para influir en la toma de decisiones y están desprovistos de recursos financieros que les permitirían sobornar a los oficiales corruptos
- hace que las mujeres, grupo social y económicamente ya marginado, sean aún más vulnerables
- perjudica el crecimiento económico porque desalienta las inversiones
- entorpece la sostenibilidad ambiental puesto que da pie a la sobreexplotación de los recursos como fuente de beneficios

Una gobernanza responsable

- hace que el acceso a la tierra, la pesca y los bosques sea más equitativo
- protege a las personas de la pérdida arbitraria de sus derechos de tenencia, por ejemplo por desalojo forzoso
- contribuye a evitar la discriminación jurídica, política o debida a las prácticas imperantes;
- conduce a un proceso de toma de decisiones más transparente y participativo
- ayuda a que todas las personas sean tratadas por igual en condiciones frente a la ley
- contribuye a que las disputas puedan ser solucionadas antes de que desemboquen en conflictos
- simplifica la administración de la tenencia y hace que la tenencia sea más accesible y efectiva para todos

¿Qué asuntos se abarcan en las Directrices?

Las Directrices abarcan una amplia gama de asuntos que tienen trascendencia mundial. Los países pueden tener diferentes prioridades para mejorar la gobernanza, en función de los diversos requisitos y condiciones. Cada país deberá determinar cuáles son los temas que considera importantes y cómo dar inicio a sus actuaciones.

La tierra

- Un acceso seguro a la tierra puede permitir a una familia producir alimentos para el consumo doméstico e incrementar los ingresos del hogar gracias a la producción de productos que se destinan a la venta en el mercado.
- Una tenencia segura sobre la tierra también constituye una valiosa red de seguridad: representa un sistema de refugio y es fuente de alimentos y de ingresos en tiempos de privación.

La pesca

- La estipulación de acuerdos responsables de tenencia es esencial para asegurar medios de vida a millones de individuos que dependen de la pesca de captura marina y continental.
- El refuerzo de los derechos y acuerdos de tenencia, en conjunción con una buena gobernanza y la participación de las organizaciones del sector pesquero y los gremios de pescadores, contribuye a que las pesquerías se exploten de manera sostenible y sus beneficios se compartan equitativamente.

Los bosques

- Los bosques son con frecuencia poseídos por el Estado y están bajo su control. Dar reconocimiento y seguridad en materia de tenencia a las personas que dependen de los bosques —incluidos los pueblos indígenas— es fundamental para garantizar medios de vida para las comunidades forestales.
- Una gobernanza mejorada (es decir, la aplicación eficaz de las leyes, la reducción de la corrupción y una mayor transparencia) puede fomentar la ordenación forestal sostenible y reducir las actividades no autorizadas.

Cuestiones intersectoriales

- Los derechos de tenencia sobre la tierra, la pesca y los bosques son a menudo derechos interrelacionados. Los medios de vida de muchas personas pobres del medio rural están diversificados y dependen del acceso a variados recursos naturales (por ejemplo, combinando la agricultura de cultivo y la ganadería de pastoreo con la pesca y la recolección de productos forestales).
- Cada año, varios millones de hectáreas de tierras forestales se convierten en terrenos agrícolas o se destinan a otros usos sin autorización previa. Esto se debe a varios factores, por ejemplo a la incertidumbre acerca de la tenencia forestal, a la deficiente aplicación de la ley, a la corrupción y a la falta de transparencia.

¿Qué aspectos no se abarcan en las Directrices?

Las Directrices no tratan explícitamente de los derechos sobre el agua y otros recursos naturales ni, por ejemplo, del derecho minero. Sin embargo, en el Prefacio a las Directrices se indica que la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques está indisolublemente vinculada con el acceso a 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 para estos recursos naturales según el contexto nacional, los Estados podrían tomar en cuenta la gobernanza de estos recursos naturales asociados a la hora de llevar a cabo la aplicación de las Directrices.

Visión de conjunto de las Directrices

- PARTE 1** **Postulados preliminares** – establece la orientación de las Directrices.
Sección 1: **Objetivos**
Sección 2: **Naturaleza y alcance**
- PARTE 2** **Asuntos generales** – presenta orientaciones que se aplican a todas las situaciones de la gobernanza de la tenencia.
Sección 3: **Principios rectores de la gobernanza responsable de la tenencia**
Sección 4: **Derechos y responsabilidades relacionados con la tenencia**
Sección 5: **Marcos de políticas, jurídicos y organizativos relacionados con la tenencia**
Sección 6: **Prestación de servicios**
- PARTE 3** **Reconocimiento jurídico y asignación de derechos y deberes de tenencia** – aborda 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.
Sección 7: **Salvaguardas**
Sección 8: **Tierras, pesquerías y bosques públicos**
Sección 9: **Los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia**
Sección 10: **Tenencia informal**

Principios rectores

En la Sección 3 se exponen los principios cardinales en que se inspiran las Directrices. De acuerdo con los principios generales, los Estados deberían:

- **DAR RECONOCIMIENTO Y RESPETAR** a todos los titulares legítimos y sus derechos de tenencia;
- **SALVAGUARDAR** los derechos legítimos de tenencia frente a las acciones que puedan amenazarlos;
- **PROMOVER Y FACILITAR** el goce de los derechos legítimos de tenencia;
- **PROPORCIONAR ACCESO A LA JUSTICIA** para hacer frente a las violaciones de los derechos de tenencia;
- **PREVENIR LAS DISPUTAS** relacionadas con la tenencia, los conflictos violentos y la corrupción.

Los actores no estatales (tales como las empresas comerciales) tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia.

Los principios de aplicación de las Directrices incluyen:

- la dignidad humana;
- la no discriminación;
- la equidad y justicia;
- la igualdad de género;
- el enfoque holístico y sostenible;
- la consulta y participación;
- el Estado de derecho;
- la transparencia;
- la rendición de cuentas;
- la mejora continua.

- PARTE 4** **Transferencias y otros cambios en los derechos y deberes de tenencia** – proporciona orientaciones para los casos en que los derechos de tenencia se transfieren o modifican de diversas formas tras su reconocimiento o asignación iniciales.
- Sección 11: **Mercados**
 - Sección 12: **Inversiones**
 - Sección 13: **Concentración parcelaria y otros enfoques de reajuste**
 - Sección 14: **Restitución**
 - Sección 15: **Reformas redistributivas**
 - Sección 16: **Expropiación y compensación**
- PARTE 5** **Administración de la tenencia** – estudia los aspectos administrativos de la gobernanza eficaz de la tenencia.
- Sección 17: **Registros de los derechos de tenencia**
 - Sección 18: **Valoración**
 - Sección 19: **Tributación**
 - Sección 20: **Ordenación reglamentada del territorio**
 - Sección 21: **Solución de controversias sobre derechos de tenencia**
 - Sección 22: **Asuntos transfronterizos**
- PARTE 6** **Respuestas al cambio climático y a situaciones de emergencia**
- En las partes anteriores se examinaron principalmente las «situaciones cotidianas», mientras que en la parte 6 se investigan situaciones extremas como el desplazamiento de un elevado número de personas. Los Estados deberían, en todos los casos, esforzarse por preparar y llevar a cabo intervenciones de reasentamiento en consulta y con la participación con los posibles desplazados. La designación de un lugar alternativo de asentamiento no debería poner en peligro los medios de vida de terceros.
- Sección 23: **Cambio climático**
 - Sección 24: **Desastres naturales**
 - Sección 25: **Conflictos en relación con la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques**
- PARTE 7** **Promoción, ejecución, seguimiento y evaluación** – ofrece orientaciones sobre cómo ejecutar, hacer el seguimiento y evaluar los principios y prácticas que se mencionan en las Directrices.

Las Directrices y la igualdad de género

En las Directrices se da reconocimiento del hecho de que las mujeres que ya sufren marginación social y económica son un grupo particularmente vulnerable en circunstancias en que la tenencia es objeto de una gobernanza débil. Uno de los principios en que descansan las Directrices es la igualdad de género. El refuerzo de la igualdad de género es importante ya que con frecuencia los derechos de las mujeres sobre la tierra, la pesca y los bosques son menos numerosos y más frágiles. La desigualdad ante los derechos se debe a diversos factores; por ejemplo, al carácter sesgado de la legislación oficial, a las costumbres y a la división del trabajo en la sociedad y el hogar. Las Directrices no contienen una sección específica sobre las cuestiones de género. En cambio, este tema está integrado en el texto y se aborda en diversos lugares del mismo. Este enfoque responde a la necesidad de que los requisitos y situaciones, tanto de hombres como de mujeres, deban ser tenidos en cuenta para la realización de todas las acciones con el propósito de mejorar la gobernanza de la tenencia.

Las Directrices, los derechos humanos y el derecho internacional

Las Directrices sitúan los derechos de tenencia en el contexto de los derechos humanos. En la actualidad no existe consenso internacional para considerar el derecho de tenencia como uno de los derechos humanos. No obstante, los derechos de tenencia —que estipulan acceso a la tierra, la pesca y los bosques— son derechos importantes para la realización de los derechos humanos tales como el derecho a un nivel de vida adecuado para la salud y el bienestar, incluida la alimentación y la vivienda (Declaración universal de derechos humanos, artículo 25; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 11).

La gobernanza de la tenencia puede condicionar el goce de varios de los derechos humanos. Las Directrices recomiendan a los Estados asegurar que sus acciones relacionadas con la tenencia y su gobernanza sean coherentes con las obligaciones por ellos contraídas en el ámbito de las leyes nacionales e

Las Directrices son un instrumento jurídico de ley blanda

Las Directrices tienen carácter voluntario y no son jurídicamente vinculantes; no reemplazan leyes, compromisos, tratados o acuerdos nacionales o internacionales en vigor. Al mismo tiempo, las Directrices no limitan ni menoscaban las obligaciones legales a las que un Estado pueda estar sujeto en virtud del derecho internacional. Contrariamente a los convenios internacionales vinculantes, la «ley blanda» es un objeto sobre el cual los Estados consiguen por lo general ponerse más fácilmente de acuerdo, y esto representa una ventaja. Además, las leyes blandas pueden ser instrumentos más universales, contener un mayor número de detalles y ser más apropiadas para las cuestiones técnicas y las mejores prácticas tales como la gobernanza de la tenencia. La experiencia de la FAO con instrumentos jurídicos blandos indica que en muchos países estos consiguen resultados positivos en la orientación de las políticas y la legislación nacionales. Cuando un país promulga, en parte o en su totalidad, un instrumento legal internacional blando, tal instrumento suele adquirir dentro de ese país el carácter de una ley vinculante.

internacionales, y tengan en debida consideración los compromisos voluntarios que han asumido en virtud de los instrumentos regionales e internacionales aplicables. Todos los programas, políticas e iniciativas de asistencia técnica destinados a la mejora de la gobernanza de la tenencia por medio de la aplicación de las Directrices deberán ajustarse a las obligaciones a que están sujetos los Estados de acuerdo con la legislación internacional.

¿Quiénes serán los usuarios de las Directrices?

Todos los interesados tendrán un papel que jugar en el perfeccionamiento de la gobernanza de la tenencia. Las Directrices pueden ser utilizadas de variadas formas por diferentes individuos y organizaciones y en asociación con otros sujetos.

Estados

Los Estados desempeñan un papel excepcional en la elaboración, ejecución y aplicación de las políticas y leyes y en la administración de la tenencia, por ejemplo por conducto de los tribunales de justicia, la registración de los derechos de tenencia, la valoración, la tributación y la planificación territorial.

Tribunales de justicia y organismos gubernamentales

Los tribunales de justicia y organismos gubernamentales deberían prestar los mismos servicios a todos los usuarios, incluidas las personas que se encuentran en lugares remotos. La prestación de servicios deberá ser rápida y eficiente, y no estar condicionada al ofrecimiento de sobornos.

Individuos y comunidades

Las personas, comunidades y entidades titulares de derechos de tenencia deberían estar enteradas de la naturaleza de los mismos y saber cómo protegerse contra el comportamiento corrupto de terceros.

Sociedad civil

Las organizaciones de la sociedad civil pueden realizar campañas de sensibilización y proporcionar asistencia para el goce y protección de los derechos de tenencia de las personas. Pueden promover la participación del público en el proceso de toma de decisiones.

Inversores

Los inversores deberían asegurar que sus inversiones no conlleven la pérdida de derechos de tenencia de las personas. A la hora de proponer la adquisición de derechos de tenencia sobre la tierra, la pesca y los bosques los inversores deberán asegurar que todos los interesados estén informados y participen en las negociaciones.

Profesionales en asuntos de tenencia

Los profesionales (geómetras, abogados, notarios, tasadores, planificadores territoriales) deberán observar normas de conducta ética y llevar a cabo sus tareas de modo honesto y adecuado.

Instituciones académicas

Las universidades pueden incluir la gobernanza de la tenencia entre las asignaturas enseñadas, y reforzar la colaboración interuniversitaria en lo relacionado con la docencia e investigación sobre esta materia.

¿Cómo fueron elaboradas las Directrices?

Las Directrices fueron refrendadas oficialmente por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial en mayo de 2012. El Comité es el foro superior de las Naciones Unidas en lo relacionado con la revisión y seguimiento de las políticas en materia de seguridad alimentaria mundial. El texto de las Directrices fue finalizado durante negociaciones dirigidas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, celebradas entre julio y octubre de 2011 y en marzo de 2012.

Las Directrices han sido elaboradas gracias a una amplia asociación mundial de organizaciones internacionales, regionales y nacionales de diferente tipo que trabajan mancomunadamente para el logro de cambios en la gobernanza de la tenencia. La elaboración de las Directrices ha sido el resultado de un proceso inclusivo de consultas y negociaciones.

CONSULTAS

2009
2010

- Diez reuniones de consulta regionales, una reunión con el sector privado y cuatro reuniones con la sociedad civil fueron organizadas entre septiembre de 2009 y noviembre de 2010. En esas reuniones se congregaron casi 1 000 personas provenientes de más de 130 países. Los participantes representaban a instituciones de gobierno, la sociedad civil, el sector privado, el mundo académico y organismos de las Naciones Unidas. Cada una de las reuniones dio lugar a una evaluación descriptiva de los asuntos y acciones que debían formar parte de las Directrices en el contexto de la gobernanza de la tenencia.

NEGOCIACIONES

2011
2012

- El Borrador Cero de las Directrices fue preparado tras la conclusión del proceso consultivo; y una consulta electrónica sobre las Directrices fue organizada en abril y mayo de 2011.
- El Primer Borrador incorporó las propuestas que habían sido recibidas de los sectores público y privado, la sociedad civil y el mundo académico.
- La versión final de las Directrices fue preparada por medio de un proceso de negociaciones intergubernamentales dirigidas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, que tuvo lugar en julio y octubre de 2011 y en marzo de 2012.

APROBACIÓN DE LAS DIRECTRICES

2012

- Las Directrices fueron aprobadas en el 38º período (especial) de sesiones del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, el 11 de mayo de 2012.



Gobernanza de la tenencia

Esta guía presenta una visión de conjunto de las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. La guía describe la naturaleza, propósito, contenido y destinatarios deseados de las Directrices; explica qué se entiende por tenencia, e indica de qué manera el mejoramiento de la gobernanza de la tenencia puede servir para reducir el hambre y la pobreza y conducir al uso sostenible de los recursos naturales.

ISBN 978-92-5-307305-4



9 789253 073054

I3016S/1/07.12