



SESIÓN 8 – Lectura de antecedentes

Principales objetivos y conceptos básicos de las Directrices



¿Qué son las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia?

Las Directrices son un instrumento internacional que puede ser utilizado por muchos actores distintos para mejorar la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques. Las Directrices sirven de referencia para la gobernanza responsable de la tenencia y establecen principios y normas aceptadas internacionalmente a tal efecto. Representan un consenso internacional sin precedentes respecto a la tenencia. Las OSC pueden utilizar este instrumento internacional para reafirmar los derechos de tenencia de sus integrantes, como, por ejemplo, comunidades, grupos indígenas u otras poblaciones marginadas.

Las Directrices son voluntarias y, por tanto, no son jurídicamente vinculantes. No sustituyen a las leyes nacionales vigentes o a la legislación, los compromisos, tratados o acuerdos internacionales. No obstante, las Directrices abarcan los principios de derechos humanos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, como se menciona en el primer párrafo de las mismas. Las Directrices son un instrumento del derecho indicativo, lo que supone una ventaja en comparación con los acuerdos internacionales vinculantes, puesto que normalmente resulta más fácil para los países llegar a un acuerdo respecto a estos instrumentos. Además, el derecho indicativo puede ser más amplio y detallado que la legislación vinculante; a menudo es más apropiado para cuestiones técnicas y mejores prácticas, como la gobernanza de la tenencia. La experiencia de la FAO con instrumentos de derecho indicativo es que tienen un impacto positivo a la hora de orientar las políticas y la legislación nacionales en muchos países.

¿Cuáles son los principales objetivos de las Directrices?

Las Directrices están diseñadas para beneficiar a todas las personas de todos los países, aunque se hace hincapié en las poblaciones vulnerables y marginadas.

El propósito de las Directrices es servir de referencia y proporcionar orientación para mejorar la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques, con respecto a todas las formas de tenencia: pública, privada, comunal, indígena, consuetudinaria e informal.

Los principales objetivos de las Directrices son alcanzar la seguridad alimentaria para todos y prestar apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Si bien las Directrices respaldan los esfuerzos para acabar con el hambre y la pobreza, también pretenden contribuir al logro 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. Siendo así, las Directrices proporcionan interpretaciones y orientaciones sobre cómo han de aplicarse las obligaciones de derechos humanos, el derecho internacional público y el derecho humanitario en el contexto de la tenencia.

Las Directrices pueden contribuir a:

- garantizar a los campesinos el pleno respeto de sus derechos sobre la tierra;
- defender y recuperar los territorios de los pueblos indígenas;
- garantizar a las comunidades pesqueras el acceso a las zonas de pesca (incluidas las tierras costeras) y los ecosistemas, y el control de los mismos;
- garantizar a las comunidades pastores nómadas el acceso a las tierras de pastoreo y las rutas de migración, y el control de las mismas;
- garantizar el acceso a la tierra para los sin tierras;
- garantizar a las comunidades recolectoras sus derechos de recolección;
- asegurar un futuro para los jóvenes rurales;
- garantizar la justicia económica y social;
- garantizar la sostenibilidad ambiental;
- garantizar la autonomía local y la autodeterminación de los pueblos.

Se alienta a los Estados a emplear el marco que proporcionan las Directrices a la hora de elaborar sus propias estrategias, políticas, legislaciones, programas y actividades. Permiten a los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y los ciudadanos juzgar si las acciones que proponen y las acciones de otros constituyen prácticas aceptables.

La sociedad civil, con énfasis en organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones de agricultores, pescadores y usuarios de los bosques, debería desempeñar un papel importante en la promoción, la concienciación, la asistencia jurídica y el fomento de la capacidad para que las personas puedan disfrutar de sus derechos de tenencia y protegerlos. Las personas, comunidades y organismos que sean titulares de derechos de tenencia deberían saber qué derechos tienen y aprender a proteger sus derechos de tenencia y a sí mismos frente al comportamiento corrupto e ilegal de otros.

Las Directrices, los derechos humanos y el derecho internacional

Las Directrices colocan los derechos de tenencia en el contexto de los derechos humanos. Actualmente no existe un consenso internacional respecto a que el derecho de tenencia sea un derecho humano. No obstante, los derechos de tenencia, que ofrecen acceso a la tierra, el agua, la pesca y los bosques, son importantes para la realización de los derechos humanos, como, por ejemplo, el derecho a un nivel de vida adecuado para la salud y el bienestar, incluida la alimentación y la vivienda (artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [PIDESC])¹¹.

La gobernanza de la tenencia puede afectar al goce de varios derechos humanos. Las Directrices recomiendan que los Estados deberían garantizar que todas las acciones relativas a la tenencia y su gobernanza se ajusten a sus obligaciones vigentes expresadas en el derecho nacional e internacional, teniendo en debida consideración los compromisos voluntarios asumidos en virtud de los instrumentos regionales e internacionales aplicables. Todos los programas, políticas y asistencia

¹¹ Las Directrices engloban derechos humanos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, el PIDESC, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, el Convenio n.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los Pueblos Indígenas y Tribales, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, entre otros.

técnica para mejorar la gobernanza de la tenencia mediante la adopción de las Directrices deberían ser coherentes con las obligaciones existentes de los Estados con arreglo al derecho internacional.

Conceptos básicos

¿Qué es la tenencia?

La tenencia es la relación entre las personas con respecto a los recursos naturales, como la tierra, la pesca y los bosques. La tenencia determina quién puede usar qué recursos, por cuánto tiempo y bajo qué condiciones.

Estos derechos (y obligaciones) pueden establecerse bajo sistemas jurídicos formales, a menudo en documentos, o pueden surgir de la costumbre, dependiendo del sistema de cada país determinado.

Normalmente hablamos de personas que son propietarias, tienen o utilizan tierras o bosques. Otra forma de expresar esta idea es decir que tienen derechos a las tierras o bosques.

Los sistemas de tenencia definen y regulan la manera en que las personas, las comunidades y otros obtienen acceso a los recursos naturales, ya sea a través del derecho formal o de acuerdos informales. Las normas de tenencia determinan quiénes pueden usar qué recursos, por cuánto tiempo y en qué condiciones. Pueden cimentarse en políticas y leyes escritas, pero igualmente en costumbres y prácticas no escritas.

Los derechos de tenencia pueden incluir el derecho a poseer, vender, regalar, hipotecar, dar en herencia o arrendar la tierra o el bosque. También pueden abarcar los derechos a ocupar y usar la tierra o el bosque, como por ejemplo a cosechar y recolectar productos. Asimismo, los derechos de tenencia pueden incluir el derecho a excluir a otros de ocupar o usar la tierra o el bosque, especialmente cuando una persona tiene un derecho exclusivo sobre la tierra o el bosque en cuestión.

¿Qué son los derechos legítimos de tenencia?

Las Directrices no proporcionan una definición de los derechos legítimos de tenencia¹². En lugar de eso, reconocen de manera general como legítimos los derechos de tenencia estatutarios y consuetudinarios, formales e informales, y alientan a los Estados a reconocer y respetar todos los derechos legítimos de tenencia en la legislación, las políticas y las prácticas nacionales. Las Directrices sugieren que los Estados lleguen a sus propias definiciones no discriminatorias de los derechos legítimos de tenencia tras un examen minucioso de todos los sistemas de gobernanza de la tenencia existentes actualmente en el país.

Los sistemas de tenencia a menudo son muy complejos y varían considerablemente, incluso dentro de un mismo país, según el terreno local, la cultura, el medio ambiente y los medios de vida. Definir socialmente los derechos legítimos de tenencia puede plantear desafíos, ya que puede haber visiones opuestas sobre la legitimidad en una sociedad concreta. Las percepciones sobre los derechos legítimos de tenencia pueden estar influidas por las estructuras de poder y los intereses económicos de la sociedad en que se sitúan las reivindicaciones de tenencia de los individuos y pueden diferir en

¹² Para fundamentar la explicación sobre los derechos legítimos de tenencia, se utilizó la guía técnica *La gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y el derecho*.

los contextos locales y nacionales. Las Directrices enfatizan varios puntos a la hora de considerar la determinación de derechos legítimos de tenencia:

a. Los derechos consuetudinarios e indígenas son derechos legítimos de tenencia

Más de 2 000 millones de personas de todo el mundo acceden a los recursos mediante regímenes consuetudinarios de tenencia (USAID, 2011b). Se estima que el 90 por ciento de todas las tierras de África se encuentran bajo regímenes consuetudinarios de tenencia y casi el 90 por ciento de los cerca de 40 millones de pueblos indígenas de América Latina tienen tierras bajo sistemas consuetudinarios de tenencia (Colchester *et al.*, 2001).

La tenencia consuetudinaria puede definirse como las normas, instituciones y prácticas locales que rigen la tierra, la pesca y los bosques que han obtenido, con el tiempo y el uso, legitimidad social y se han integrado en el tejido de una sociedad. Si bien las normas consuetudinarias a menudo no están escritas, pueden gozar de una amplia consideración social y en general pueden contar con el respeto de los miembros de una población local. Los sistemas consuetudinarios de tenencia son extremadamente diversos y reflejan diferentes ecosistemas, economías, culturas y relaciones sociales. Dichos sistemas pueden estar asociados a sistemas indígenas de cultivos migratorios (por ejemplo, USAID, 2011a, sobre Camboya; USAID, 2013, sobre las tierras altas de Myanmar), pero también al uso de los recursos pastoriles, los bosques comunales y los lugares sagrados o de enterramiento. Las Directrices establecen explícitamente que los derechos consuetudinarios de tenencia pueden constituir derechos legítimos. Piden a los Estados que reconozcan y respeten “los derechos consuetudinarios legítimos de tenencia que no gocen actualmente de protección legal” (párrafo 5.3). También proporcionan orientaciones sobre cómo reconocer los derechos consuetudinarios de tenencia. Reconocer los derechos consuetudinarios de tenencia como legítimos es pertinente para la pesca, la tierra y los bosques.

b. Los derechos de propiedad común, los derechos de uso, los derechos de arrendamiento y los derechos superpuestos y compartidos son derechos legítimos de tenencia

En los sistemas consuetudinarios y estatutarios de tenencia, el uso de un mismo recurso puede estar gobernado por derechos múltiples y superpuestos. Por ejemplo, los derechos múltiples a una misma parcela de tierra podrían incluir: el derecho a usar la tierra para el pastoreo o la agricultura, posiblemente en diferentes estaciones; el derecho a usar los árboles o recoger leña en el bosque; el derecho a atravesar la tierra o las aguas, o el derecho a llevar el ganado por una zona para obtener agua de un río. Una parcela concreta de tierra puede abarcar múltiples usos de recursos (pastoralismo, agricultura, pesca) y usuarios (agricultores, pastores, cuidadores de ganado). Los derechos de tenencia sobre los recursos de propiedad común (por ejemplo, pastizales, estanques, bosques tradicionales), los derechos estacionales y temporales de acceso y uso, así como los derechos de arrendamiento y aparcería, pueden ser todos derechos legítimos de tenencia para los fines de las Directrices. A menudo son los grupos más pobres y vulnerables los titulares de estos derechos y, como se mencionó anteriormente, las Directrices prestan una atención especial a los derechos de tenencia de estos grupos. “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”. (párrafo 10.3)

c. Los derechos de las mujeres son derechos legítimos de tenencia

En muchos contextos culturales, las reivindicaciones de tenencia de las mujeres pueden depender de sus relaciones con sus familiares varones. Si bien muchas mujeres del medio rural tienen derecho a acceder

a la tierra y usarla, en general es menos probable que tengan control sobre ella que en el caso de los hombres. En términos prácticos, esta falta de control sitúa a muchas mujeres en situaciones inseguras y precarias: las mujeres que tienen solo acceso condicional a la tierra pueden perderlo cuando fallecen sus maridos o cuando los miembros varones de la familia deciden venderla de manera unilateral (Budlender y Alma, 2011). Estas normas sobre el matrimonio y la herencia culturalmente arraigadas pueden llevar a perpetuar las desigualdades de género en las relaciones de tenencia de generación en generación (Guyer, 1987).

Las Directrices abordan directamente las desigualdades de género. Por ejemplo, en el párrafo 3B.4 se establece la igualdad de género como uno de los principios de aplicación, con el mandato de “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”. En lo que respecta a los derechos de tenencia de las mujeres, puede que exista un choque entre diferentes fuentes de legitimidad. Determinar los derechos legítimos de tenencia al tiempo que se respetan los principios de la no discriminación puede plantear importantes dilemas. En las Directrices se reconoce el desafío y, en el párrafo 9.6, se establece que “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”.

Recomendaciones principales

- Entender que la tierra, la pesca y los bosques son algo más que activos que se comercializan en el mercado; están en el centro de la identidad individual y comunitaria, la cultura, la historia y la espiritualidad, y son la base de la seguridad alimentaria y los medios de vida.
- Ser conscientes de que en las Directrices se reconocen de manera general como legítimos los derechos de tenencia estatutarios y consuetudinarios, formales e informales, y se alienta a los Estados a reconocer, documentar y respetar todos los derechos legítimos de tenencia en las leyes, políticas y prácticas nacionales.
- Tener en cuenta que en las Directrices se reconoce un abanico de derechos de tenencia como legítimos, no solo aquellos que la legislación nacional reconoce formalmente, sino también aquellos que se consideran legítimos desde el punto de vista social en las sociedades locales.
- Recordar que los derechos consuetudinarios e indígenas, los derechos de propiedad común, los derechos de uso, los derechos de arrendamiento, los derechos superpuestos y compartidos, y los derechos de las mujeres son derechos legítimos de tenencia.

¿Qué es la gobernanza?

Las Directrices no definen estos términos ya que existen muchas definiciones diferentes de gobernanza, pero en general se refiere a las organizaciones y las normas y procesos que forman parte de los sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos. Estos se utilizan para gestionar la sociedad y conciliar las prioridades e intereses opuestos de los distintos grupos.

La gobernanza incluye tanto a los organismos formales del gobierno y los acuerdos informales. Se interesa de la manera en que los ciudadanos participan en la toma de decisiones, los gobiernos rinden cuentas a sus ciudadanos, la sociedad obliga a sus miembros a observar sus normas y leyes, y cómo se resuelven las diferencias.

¿Qué es la gobernanza de la tenencia?

Las Directrices no definen la gobernanza de la tenencia, ya que existen muchas definiciones diferentes, pero en general la gobernanza de la tenencia es la forma de gestionar el acceso y el control de los recursos naturales en una sociedad. Abarca, entre otros aspectos, el modo en que se reconcilian las prioridades e intereses opuestos de los distintos grupos. La gobernanza de la tenencia hace referencia tanto a las organizaciones (gobiernos, tribunales y organismos) como a las normas y procesos que regulan los derechos de tenencia.

¿Qué es la gobernanza responsable de la tenencia?

Las Directrices no definen la gobernanza de la tenencia, pero lo ilustran a través de los principios y acciones del texto. La gobernanza de la tenencia puede considerarse responsable cuando es justa y equitativa y busca ofrecer el mayor beneficio posible a la mayoría de las personas, minimizando a la vez las repercusiones negativas para individuos o grupos y teniendo en cuenta el principio de sostenibilidad, y cuando es coherente con las obligaciones existentes de los Estados en virtud del derecho internacional en materia de derechos humanos. La gobernanza responsable de la tenencia puede beneficiar a individuos y comunidades de muchas maneras. Entre ellas figuran el apoyo a los medios de vida de las personas y la seguridad alimentaria, la igualdad de género y el medio ambiente.

Podríamos decir también que la gobernanza responsable de la tenencia en un país debería reflejar los siguientes principios generales¹³ en los sistemas, políticas y programas de dicho país:

1. Dar reconocimiento y respetar a todos los titulares legítimos y sus derechos de tenencia.
2. Salvaguardar los derechos legítimos de tenencia.
3. Promover y facilitar el goce de los derechos legítimos de tenencia.
4. Proporcionar acceso a la justicia.
5. Prevenir las disputas relacionadas con la tenencia, los conflictos violentos y la corrupción.

¿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 grupos obtienen acceso a la tierra, la pesca y los bosques. El acceso a los recursos naturales se define y regula mediante los sistemas de tenencia.

Los sistemas de tenencia están cada vez más expuestos a tensiones 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 e inadecuados se traducen en un aumento de la vulnerabilidad, el hambre y la pobreza, y pueden conducir a conflictos y a la degradación ambiental cuando los usuarios en competencia luchan por asegurarse el control de los recursos.

La gobernanza de la tenencia es un elemento crucial para determinar si las personas, comunidades y otros grupos consiguen mantener o adquirir aquellos derechos y obligaciones conexos que les permiten utilizar y controlar la tierra, la pesca y los bosques y con arreglo a qué modalidades lo consiguen.

¹³ En la Sesión 10 se ofrecerá información detallada sobre estos principios.