

# HACIA LA CREACIÓN DE UNAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS SOBRE LA GOBERNANZA RESPONSABLE EN LA TENENCIA DE LA TIERRA Y OTROS RECURSOS NATURALES

DOCUMENTO DE DEBATE



**Unidad de Gestión y Tenencia de la Tierra (NRLA)**

**Enero de 2009**



# **HACIA LA CREACIÓN DE UNAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS SOBRE LA GOBERNANZA RESPONSABLE EN LA TENENCIA DE LA TIERRA Y OTROS RECURSOS NATURALES**

DOCUMENTO DE DEBATE

**Unidad de Gestión y Tenencia de la Tierra (NRLA)**

**Enero de 2009**

El presente documento ha sido elaborado por la Unidad de Gestión y Tenencia de la Tierra (NRLA) de la División de Tierras y Aguas, perteneciente al Departamento de Gestión de Recursos Naturales y Medio Ambiente de la FAO, con motivo de la creación de las Directrices voluntarias para la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y los recursos naturales.

Fotografía: Mika-Petteri Törhönen  
(Aldea de Gumuz, Benishangul-Gumuz [Etiopía])

## **Lista de siglas**

CEDAW	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
CIP	Comité Internacional de Planificación para la Soberanía Alimentaria
CIRADR	Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural
CMA	Cumbre Mundial sobre la Alimentación
CMRADR	Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FIG	Federación Internacional de Topógrafos
GTZ	Sociedad Alemana de Cooperación Técnica
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONU	Organización de las Naciones Unidas

## Índice

<b>1. Introducción</b> _____	1
<b>2. La tierra y otros recursos naturales, la tenencia y la gobernanza</b> _____	3
2.1 ¿Por qué se consideran la tierra y otros recursos naturales?	3
2.2 ¿Por qué es importante la tenencia?	6
2.3 ¿Por qué es importante la gobernanza en la tenencia?	7
<b>3. Directrices voluntarias</b> _____	11
3.1 ¿Cuáles son el objetivo y la naturaleza de las directrices voluntarias?	11
<b>4. Directrices voluntarias para la gobernanza responsable en la tenencia</b> _____	14
4.1 ¿Cuál es la base sobre la que se pueden asentar las directrices voluntarias?	14
4.2 ¿Qué cuestiones tratarán las directrices voluntarias?	16
4.2.1 ¿Qué recursos naturales quedarán cubiertos?	16
4.2.2 ¿Cuáles deberían ser sus objetivos?	16
4.2.3 ¿Quiénes deberían ser sus usuarios?	16
4.2.4 ¿Cuáles deberían ser las preocupaciones y los temas generales?	16
4.2.5 ¿Cuáles deberían ser los principios y las medidas estratégicas de las directrices voluntarias?	17
4.3 ¿Cómo se elaborarán las directrices voluntarias?	24
4.3.1 ¿Quién participará en la elaboración de las directrices voluntarias?	24
4.3.2 ¿Cuál es el proceso de elaboración de las directrices voluntarias?	24
4.3.3 ¿Cuál es el calendario para la elaboración de las directrices voluntarias?	25
<b>5. Conclusiones</b> _____	26

### **Lista de recuadros**

Recuadro 1	Importancia de la tenencia para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)
Recuadro 2	Directrices voluntarias de la FAO
Recuadro 3	Ejemplo de la naturaleza de las directrices voluntarias
Recuadro 4	Instrumentos que influyen la gobernanza en la tenencia

## 1. Introducción

El presente documento de debate ha sido elaborado por la Unidad de Gestión y Tenencia de la Tierra de la FAO con el fin de obtener opiniones y comentarios acerca de las Directrices Voluntarias para la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y los recursos naturales. Una gobernanza frágil en la tenencia resulta en la pérdida de vida y de medios de subsistencia y disuade las inversiones, el crecimiento económico y el uso sostenible de los recursos naturales. A diferencia de ello, la gobernanza responsable de la tenencia garantiza que las normas y políticas de relevancia den lugar a resultados provechosos, sostenibles y que los servicios conexos se presten de manera eficiente, eficaz y equitativa. La gobernanza responsable no se aplica sólo a la tenencia estatutaria, es decir, a la propiedad privada y pública u otros derechos y responsabilidades, sino que también reconoce e incluye el derecho consuetudinario y la propiedad común. Se prevé que las directrices voluntarias ayuden a los países a mejorar la gobernanza de la tenencia. La FAO ha trabajado en el ámbito de la gobernanza de la tenencia desde 2005 con el generoso apoyo del Gobierno de Finlandia (véase, por ejemplo, el documento n.º 9 de la serie FAO Estudios sobre tenencia de la tierra titulado *Buena gobernanza en la tenencia y la administración de tierras*<sup>1</sup>). La labor realizada por la FAO y sus socios, como el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, el Banco Mundial, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, los países y la sociedad civil, ha demostrado que existe un interés creciente y extendido en disponer de unas directrices voluntarias que se puedan adoptar a nivel internacional y aplicar en el ámbito nacional.

En el presente documento de debate se presentan ejemplos del posible contenido de las directrices voluntarias para la gobernanza en la tenencia, pero no constituyen un proyecto de propuesta para la elaboración de dichas directrices voluntarias. El fin de tales ejemplos es estimular el debate en el marco de talleres y demás reuniones para identificar elementos que podrían hacer parte de un proyecto de propuesta de las directrices voluntarias. Las directrices voluntarias se elaborarán siguiendo un proceso en el que participarán las organizaciones internacionales, los gobiernos y la sociedad civil. Por ello, el presente documento de debate se distribuirá a una amplia audiencia al comienzo del proceso.

El presente documento de debate consta de tres partes. En el capítulo 2 se describe:

- Por qué la tierra (incluidas las mejoras como la vivienda) y otros recursos naturales son un factor importante en la erradicación del hambre y la pobreza, en el desarrollo económico y social y en la protección del medio ambiente.
- De qué manera la tenencia determina que la tierra y otros recursos naturales desempeñen una función positiva o negativa en el desarrollo.
- De qué modo la gobernanza determina si la tenencia tiene efectos positivos o negativos.

En el capítulo 4 se proporciona una breve descripción de la naturaleza de las directrices voluntarias en general y se explica cómo la FAO las ha empleado para fines específicos.

En el capítulo 5 se aborda el núcleo de la cuestión, es decir, la elaboración de las Directrices Voluntarias para la gobernanza de la tenencia. En él se describen:

- La base en la que se pueden fundamentar tales directrices voluntarias.

---

<sup>1</sup> [http://www.fao.org/NR/lten/abst/lten\\_071101\\_es.htm](http://www.fao.org/NR/lten/abst/lten_071101_es.htm).

## Hacia la creación de unas directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable en la tenencia de la tierra

---

- Ejemplos de las cuestiones que se podrían tratar en las directrices voluntarias, como los objetivos, los usuarios y la naturaleza del contenido.
- El enfoque bajo el cual se pueden elaborar las directrices voluntarias.

La terminología es una cuestión problemática en cualquier material de esta naturaleza. Con el fin de simplificar el texto, en el término "tierra" se incluye cualquier mejora realizada por el ser humano a la tierra como, por ejemplo, la construcción de viviendas y otros edificios y las infraestructuras como los sistemas de riego. Además de la tierra, en este documento de debate se tratan otros recursos naturales —como los árboles y los bosques, los pastos y otra vegetación, el agua y la pesca— que cubren la tierra o que están relacionados de otro modo con ella.

## 2. La tierra y otros recursos naturales, la tenencia y la gobernanza

### 2.1 ¿Por qué se consideran la tierra y otros recursos naturales?

*“La tierra es nuestro recurso más valioso. En realidad es mucho más que esto: es el medio de vida sin el cual no habríamos existido nunca y del que dependen la continuidad de nuestra existencia y su progreso.”* Esta afirmación está extraída de una publicación de la FAO de 1953 revisada y publicada como el n.º 1 de la serie FAO Estudios sobre tenencia de la tierra (*Los levantamientos catastrales y el de la propiedad de la tierra*)<sup>2</sup>. En ella el término “tierra” incluye la superficie terrestre y sus múltiples recursos. La tierra proporciona vivienda y alimentos. La supervivencia básica y el disfrute de un medio de subsistencia sostenible dependen del acceso a la tierra y a recursos conexos como el agua, los bosques y la pesca. El acceso a tierras rurales y a los recursos naturales conexos constituyen redes de seguridad tanto para las personas que han emigrado a zonas urbanas como para sus familiares que siguen viviendo en el medio rural.

**El derecho a un nivel de vida adecuado, incluidos el derecho a la alimentación y a la vivienda**, fue establecido en 1948, en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH). Si bien en la DUDH no se hace mención específica de la tierra o los recursos naturales, la realización de varios de los derechos mencionados en ella depende de la consecución de un acceso seguro a la tierra y otros recursos naturales, al igual que de los derechos establecidos en los convenios internacionales y otros instrumentos subsiguientes.

Con anterioridad incluso a la DUDH, en el preámbulo de la Constitución de la FAO, aprobada en 1945, ya se afirmaba la determinación de los miembros de la FAO a mejorar la nutrición, garantizar el incremento de la eficiencia de la producción y la distribución de alimentos y productos agrícolas y mejorar las condiciones de la población rural. Veinte años después los miembros de la FAO modificaron este preámbulo para incluir medidas encaminadas a lograr una humanidad libre del hambre. Los miembros de la FAO han reafirmado continuamente el derecho de todas las personas a tener acceso a alimentos inocuos y nutritivos, en línea con el derecho a una alimentación adecuada, y el objetivo fundamental de erradicar el hambre. Más recientemente, en el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA) de 1996, en la Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después (2002) y en las *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* (2004), se adquirieron compromisos adicionales.

El acceso seguro a la tierra y otros recursos naturales es uno de los factores fundamentales para la realización del derecho a la alimentación. El derecho a la alimentación no se traduce automáticamente en el derecho a la tierra y otros recursos naturales, ya que el objetivo de que todas las personas tengan acceso a alimentos puede conseguirse mediante otros medios, como el empleo formal o los ingresos obtenidos fuera de la granja. No obstante, en los casos en que estos medios alternativos son limitados o insuficientes, los derechos que se ejercen sobre la tierra y otros recursos naturales resultan fundamentales para la realización del derecho a la alimentación. En todo caso, la producción de alimentos para su venta en el mercado requiere el acceso seguro a la tierra.

---

<sup>2</sup> [http://www.fao.org/sd/2003/IN11013\\_es.htm](http://www.fao.org/sd/2003/IN11013_es.htm).

En el Plan de Acción de la CMA se solicitó la creación de mecanismos jurídicos, según resulte apropiado, que permitiesen avanzar en la reforma agraria, reconocer y proteger los derechos de propiedad, utilización del agua y usufructo, y que mejorasen el acceso de las personas pobres y las mujeres a los recursos (Objetivo 1.2b). Asimismo, se solicitó la introducción y aplicación de leyes que proporcionasen a las mujeres el acceso seguro y equitativo a los recursos productivos, como el crédito, la tierra y el agua, y el control sobre ellos (Objetivo 1.3b). En las *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* se reconoce, además, la necesidad de mejorar el acceso seguro a la tierra y otros recursos naturales.

El acceso seguro a la tierra también es un factor fundamental para la realización del derecho a la vivienda. El derecho a una vivienda adecuada, tal y como se establece en la DUDH, fue reafirmado en la Declaración de Vancouver sobre Asentamientos Humanos (1976). En el Programa de Hábitat, reafirmado por la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos (1996), se fijaron los objetivos de garantizar la seguridad jurídica de la tenencia y la igualdad de acceso a la tierra para todos, incluidas las mujeres y las personas que viven en la pobreza; y emprender reformas legislativas y administrativas para garantizar a la mujer un acceso pleno y equitativo a los recursos económicos, en particular el derecho a la herencia y a la propiedad de tierras y bienes y el acceso al crédito, los recursos naturales y las tecnologías apropiadas (párrafo 40b).

**El derecho fundamental a la propiedad** también fue establecido por la DUDH. En el artículo 17 se estipula que todas las personas tienen derecho a la propiedad individual o colectiva, y que ninguna persona podrá ser privada arbitrariamente de su propiedad. La protección del derecho de propiedad fue reafirmada posteriormente en el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales (artículo 16), en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 11 y Observación General 7), la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias (artículo 15), los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas (“Principios Pinheiro”) (principios 5 y 7) y los instrumentos regionales como el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (artículo 1 del Protocolo Primero), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 21) y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (artículo 14).

En estos documentos no se hace referencia explícita a la tierra y otros recursos naturales con la excepción del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales y los Principios Pinheiro. No obstante, las propiedades más valiosas de la mayor parte de la población son sus tierras junto con sus casas y otras estructuras construidas sobre ellas, así como los recursos naturales que crecen sobre estas tierras o asociados de otro modo con ellas.

Además de constituir la plataforma para los alimentos y la vivienda, la tierra y otros recursos naturales son uno de los factores fundamentales que perfilan las identidades sociales y culturales que definen quiénes somos y cómo nos perciben otras personas. La tierra y los recursos naturales conexos están, por lo tanto, vinculados estrechamente con otros factores relativos a la identidad como la etnicidad, el sexo, la nacionalidad, la historia y las creencias religiosas. Son parte de los lazos que vinculan a los individuos, las familias y los grupos y parte del patrimonio que se pasa de una generación a la siguiente. Invariablemente todas las culturas tienen tierras y otros recursos naturales con un rico

valor simbólico, ya sea un territorio ancestral de un grupo indígena, una granja familiar o un parque nacional creado para preservar una belleza natural extraordinaria.

La tierra y otros recursos naturales también son fuente de riqueza y son importantes para el bienestar económico de las familias, las comunidades y las naciones. Como factor fundamental de la producción, la tierra y otros recursos naturales se emplean para producir bienes y servicios. No puede haber producción sin ellos. La riqueza financiera derivada de ellos contribuye al estatus social y lo refuerza. Constituyen la base para obtener ingresos a partir de las actividades agropecuarias y otras operaciones empresariales, y pueden ser empleados para obtener dinero mediante su arrendamiento, su hipoteca o su venta. Para los gobiernos, especialmente en el ámbito local, la fiscalización de la propiedad puede ser una fuente importante de ingresos para financiar las infraestructuras y los servicios públicos.

**Los derechos entrañan responsabilidades.** El derecho a usar la tierra y otros recursos naturales no puede ser ilimitado. Cuando en el Plan de Acción de la CMA se pidió la creación de mecanismos jurídicos que permitiesen avanzar en la reforma agraria y reconocer y proteger los derechos de propiedad, utilización del agua y usufructo, se solicitó que tales mecanismos promoviesen también la conservación y la utilización sostenible de los recursos naturales como la tierra, el agua y los bosques (Objetivo 1.2b). La necesidad de proteger el medio ambiente se había identificado previamente en la Declaración de Estocolmo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (1972), en la que se afirmaba que los recursos naturales debían ser salvaguardados mediante la planificación y ordenación cuidadosas (Principio 2) y que se debería adoptar un enfoque integrado y coordinado de la planificación del desarrollo para garantizar que éste fuera compatible con la necesidad de proteger y mejorar el medio ambiente (Principio 13). En la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992) se reafirmaba que el derecho al desarrollo debía hacerse realidad para poder satisfacer equitativamente las necesidades relativas al desarrollo y al medio ambiente de las generaciones presentes y futuras (Principio 3) y que la protección del medio ambiente debía constituir una parte integral del proceso de desarrollo (Principio 4).

Reconociendo que la tierra es uno de los recursos más importantes del mundo, en la Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos se afirmó que los Estados tienen derecho a planificar y regular el uso de la tierra (Principio General 10). En el Programa de Hábitat se volvía a renovar el compromiso de promover hábitos productivos y de consumo, políticas sobre población y estructuras de asentamiento que fueran más sostenibles, que promovieran el uso eficiente y racional de los recursos naturales como el agua, los bosques y la tierra y que satisficieran las necesidades básicas (párrafo 43j). En este documento se hizo un llamado a la promoción del uso óptimo de la tierra productiva de las zonas urbanas y rurales, así como a la protección de los ecosistemas frágiles y las zonas ambientalmente vulnerables ante las repercusiones negativas de los asentamientos humanos mediante la creación y el apoyo de la aplicación de mejores prácticas de ordenación de la tierra que aborden de manera completa los posibles necesidades relativas a las tierras de la agricultura, la industria, el transporte, el desarrollo urbano, las zonas verdes, los espacios protegidos y otras necesidades vitales (párrafo 43p).

## **2.2 ¿Por qué es importante la tenencia?**

La tenencia es la relación compleja que existe entre las personas y la tierra y sus recursos, y el acceso a la tierra y otros recursos naturales viene definido por las normas de la tenencia. Esta relación puede ser definida por la legislación escrita o por el derecho consuetudinario. La tenencia es una institución, es decir, normas inventadas por las sociedades para regular un comportamiento. Las normas de la tenencia definen de qué manera se asignan los derechos sobre la tierra y otros recursos naturales dentro de las sociedades. Definen cómo se concede el derecho a usar, controlar y transferir estos recursos, así como las responsabilidades y limitaciones conexas. En términos simples, los sistemas de tenencia determinan quién puede usar qué recursos de la tierra, durante cuánto tiempo y bajo qué condiciones.

La tenencia es el reflejo de la estructura de poder de una sociedad. Dado que la tierra y otros recursos naturales son fundamentales para la identidad social, la cultura y la riqueza económica, las disposiciones relativas a la tenencia de una sociedad evolucionan de manera que entrelazan las relaciones de poder entre individuos y grupos sociales. Por ello la tenencia tiene grandes repercusiones políticas y las cuestiones relativas a ella pueden ser politizadas. La estabilidad social podría depender de que exista o no un consenso amplio sobre la equidad del sistema de tenencia.

La tenencia puede causar problemas. Sin una tenencia segura la población es marginalizada y vulnerable ante la evicción de sus tierras y la exclusión de la sociedad. En los lugares en que los recursos se gobiernan de manera deficiente el medio natural y su biodiversidad corren el peligro de ser sobreexplotados. En la Conferencia de 1945 la FAO reconoció que los “sistemas de tenencia inadecuados” debían ser reformados para eliminar los impedimentos del progreso económico y social.

Los cambios en curso podrían agravar los problemas causados por la tenencia. Por ejemplo, la competencia por las tierras y otros recursos naturales está aumentando debido al incremento de la población, el crecimiento económico y la expansión urbana e industrial. Una base de recursos naturales cada vez menor fomenta la competencia a medida que se abandonan las tierras a causa de la degradación, el cambio climático y los conflictos violentos. El incremento de la competencia tiene lugar a medida que las nuevas tierras se cultivan para satisfacer la demanda de un mayor suministro de productos agrícolas, incluidos los biocombustibles, y una mayor producción de alimentos en respuesta a los precios altos de los mismos. Tal competencia podría favorecer la exclusión social, lo que podría tener consecuencias potencialmente desestabilizadoras cuando la población rica es capaz de conseguir tierras y otros recursos naturales a expensas de la población que vive en la pobreza.

Podría ser necesario realizar cambios en las disposiciones de tenencia para mejorar las condiciones ambientales, promover la equidad de género, resolver conflictos sociales, incrementar la producción de alimentos o facilitar el desarrollo económico. Tales cambios irían más allá de una simple modificación de la legislación o los procedimientos, ya que podrían resultar en importantes transformaciones en la estructura de poder dentro de una familia, una comunidad o una nación. Podrían redefinir numerosas relaciones, desde la relación entre marido y mujer hasta la relación entre el Estado y el ciudadano.

Las normas en materia de tenencia se aplican y ponen en práctica mediante la administración de la tenencia. Esta administración, ya sea formal o consuetudinaria, aborda los sistemas y procesos que se deben gestionar:

- Los derechos sobre la tierra y otros recursos naturales, incluidas la distribución de derechos, la delimitación de las parcelas, la transferencia de derechos (mediante la venta, el arrendamiento, la concesión, la aparcería, el préstamo, el legado, la herencia o la reforma agraria) y la resolución de conflictos y controversias relativas a los derechos y límites de las parcelas.
- El uso reglamentado de la tierra y otros recursos naturales, incluidas la planificación y la aplicación de los reglamentos sobre el uso de la tierra y la resolución de los conflictos relativos al mismo.
- Valoración y fiscalización, incluida la evaluación de los valores de propiedad, consecución de ingresos mediante la fiscalización de la propiedad y resolución de los conflictos relativos a la valoración y la fiscalización.

Estos tres elementos de la administración (derechos, usos reglamentados y valores) están relacionados entre sí. El cambio de uno podría afectar a los otros. Por ejemplo, el paso del uso reglamentado de la tierra de agrícola a residencial suele ocasionar un incremento del valor de la tierra y ello, a su vez, suele generar la subdivisión de las tierras agrícolas en parcelas residenciales de menor tamaño y su transferencia a los nuevos propietarios. Es probable que una decisión gubernamental de adquisición obligatoria de tierras para uso público modifique tanto el uso designado de dichas tierras como su propiedad; el proceso de adquisición debería incluir la valoración de las tierras y las propiedades conexas para garantizar el pago de una compensación equitativa.

### **2.3 ¿Por qué es importante la gobernanza de la tenencia?**

La gobernanza es el proceso de gobernar. Es la manera en que se gestiona una sociedad y se reconcilian las prioridades e intereses opuestos de los diferentes grupos de población. Incluye las instituciones formales pero también disposiciones informales. La gobernanza está relacionada con los procesos mediante los cuales los ciudadanos participan en la toma de decisiones, con el modo en que el gobierno rinde cuentas ante sus ciudadanos y con la manera en que la sociedad obliga a sus miembros a dar observancia al cumplimiento de normas y leyes. La gobernanza está formada por los mecanismos y procesos empleados por los ciudadanos y grupos de población para articular sus intereses, solventar sus diferencias y ejercer sus derechos y obligaciones jurídicas. Son los reglamentos, las instituciones y las prácticas que fijan los límites y aportan incentivos para los individuos, las organizaciones y las empresas.

Una gobernanza deficiente afecta el crecimiento económico cuando el mal uso del poder resulta en una seguridad de la tenencia insuficiente para fomentar las inversiones. Tiene efectos sobre la sostenibilidad ambiental cuando las personas se benefician de la explotación excesiva de los recursos y desconocen la importancia del impacto ambiental. Además, marginaliza a la población pobre que sale perjudicada al no contar con la fuerza política necesaria para influir en las decisiones ni con los recursos financieros para sobornar a los oficiales corruptos. Las mujeres suelen encontrarse en una situación vulnerable cuando sus derechos sobre la tierra son cada vez más pocos y más débiles debido a la discriminación existente en el derecho formal, en el derecho consuetudinario y en la división social del trabajo. Una gobernanza deficiente da lugar a:

- La “captura del Estado”: cuando la gobernanza es deficiente la población más poderosa puede dominar la competencia por los escasos recursos existentes. Llevado al extremo, a través de la “captura del Estado” pueden ocurrir casos de corrupción a gran escala. El Estado puede ser “capturado” por individuos, familias, clanes, grupos o empresas comerciales que dirigen las políticas públicas en beneficio propio. Las personas con poder podrían transferir ilegalmente tierras públicas o comunales a sí mismos o a sus aliados. Podrían poner en práctica políticas y leyes de redistribución de tierras en su favor y compensar injustamente a las personas de quien se adquiere la tierra de manera obligatoria. De igual forma podrían tomar decisiones que les sean favorables para cambiar el uso regulado de la tierra en su propio beneficio y que no tengan una justificación objetiva.
- La corrupción administrativa: los oficiales se aprovechan de su posición y piden sobornos para hacer su trabajo o para hacer avanzar los documentos que pertenecen a una persona y posicionarla al inicio de la lista de espera. También pueden pedir pagos para no realizar sus obligaciones como sucede en el caso de las inspecciones. Pueden pedir dinero para producir resultados que favorezcan a sus sobornadores como la infravaloración de la propiedad para reducir los impuestos, o su sobrevaloración para permitir que una persona reciba un préstamo hipotecario mayor. En algunos casos también podrían llevar a cabo, a cambio de un soborno, actos ilegales como el registro de títulos falsos.

**La gobernanza responsable de la tenencia es necesaria para la realización de los derechos fundamentales a una alimentación adecuada, a la vivienda y al derecho a la propiedad.** La gobernanza es importante para contrarrestar las flaquezas que se presenten en la tenencia. Como se ha mencionado anteriormente, las disposiciones relativas a la tenencia pueden causar problemas como la provocación de conflictos violentos. Cualquier problema que pueda existir con la tenencia se agrava cuando la gobernanza es débil. Las disposiciones inadecuadas en materia de tenencia deben ser modificadas para que su contribución sea positiva para el desarrollo. Unas buenas disposiciones relativas a la tenencia son importantes para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (véase el Recuadro 1).

**Recuadro 1. Importancia de la tenencia para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)**

- **Erradicar la pobreza extrema y el hambre (ODM1).** El acceso seguro a la tierra y otros recursos naturales es un factor directamente relacionado con la reducción del hambre y la pobreza. La carencia de tierras en zonas rurales suele ser el mejor vaticinador del hambre y la pobreza: la población más pobre suele carecer de tierras o disponer de muy pocas. Derechos que no sean adecuados para garantizar el acceso a la tierra y otros recursos naturales así como una tenencia insegura de tales derechos suele tener como consecuencia una situación de extrema hambre y pobreza. La mejora en el acceso podría permitir a una familia producir alimentos para el consumo familiar e incrementar sus ingresos gracias a la venta de los excedentes en el mercado. El acceso seguro a la tierra y otros recursos naturales constituye una valiosa red de seguridad para garantizar la vivienda, los alimentos y los ingresos en tiempos difíciles.
- **Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer (ODM3).** Las mujeres suelen tener pocos derechos sobre la tierra y éstos suelen ser cada vez más débiles debido a la discriminación existente en el derecho formal, en el derecho consuetudinario y en la división de la mano de obra en la sociedad. Las iniciativas que pretenden promover la equidad en la tenencia pueden ayudar a incrementar el poder de las mujeres en la producción agrícola y en las relaciones sociales y políticas.

- **Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente (ODM7).** La proporción de hogares con acceso a una tenencia segura constituyó en un principio el indicador 32 de la Meta 11 (“*Haber mejorado considerablemente, en 2020, la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales*”). Con la revisión del marco de los ODM este objetivo pasó a ser el Objetivo 7.D y el indicador 7.9, es decir la proporción de la población urbana que vive en barrios marginales. Este indicador reconoce la inseguridad de la tenencia como una de las condiciones que definen un hogar ubicado en un barrio marginal aunque a la vez reconoce que en la práctica no se emplea debido a la falta de información sobre la seguridad en la tenencia en la mayoría de los países. A pesar de los problemas de cuantificación, la tenencia desempeña una importante función en la sostenibilidad ambiental. Al definir el acceso y la seguridad de los derechos sobre la tierra y otros recursos naturales la tenencia influye en cómo las personas deciden emplear tales recursos y en las posibles inversiones en mejoras. Las políticas inadecuadas sobre la tenencia, y el acceso inequitativo a la tierra y demás recursos naturales resultan en una sobreexplotación del cultivo y pastoreo de tierras marginales. Es más probable que los agricultores realicen inversiones en la mejora de sus tierras a través de medidas que busquen proteger el suelo, la plantación de árboles y la mejora de los pastos si éstos tienen seguridad en la tenencia y por lo tanto se benefician a partir de dichas inversiones. La mejora de las disposiciones relativas a la tenencia puede desempeñar un papel importante en la consecución del **ODM8** (fomentar una alianza mundial para el desarrollo). En este objetivo se incluye el compromiso de lograr la buena gobernanza en los planos nacional e internacional en virtud de la Meta 8.A (“*Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio*”).
- Además, mejorar el acceso y la seguridad en la tenencia contribuyen indirectamente a otros objetivos. Mediante la reducción del hambre y la pobreza y el empoderamiento de la mujer, la mejora de la tenencia podría contribuir a alcanzar la educación primaria universal (**ODM2**), mejorar la salud materna (**ODM5**) y combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades (**ODM6**).

**La gobernanza responsable en la tenencia contribuye a la realización del derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país,** establecido en la DUDH (artículo 21). Para que los ciudadanos puedan disfrutar de la propiedad y para que ésta esté protegida deben emplear los servicios de las agencias gubernamentales que resulten pertinentes. La gobernanza responsable es fundamental para que los ciudadanos tengan el acceso adecuado a los servicios públicos. Un indicador de la gobernanza responsable es la eficiencia de la administración de la tenencia mediante la prestación de servicios oportunos y accesibles para todos los ciudadanos. Otro indicador es la rendición de cuentas de todos los oficiales y trabajadores del sector privado por sus acciones. La prestación eficiente de los servicios deseados es importante en todos los países y para todos los ciudadanos, especialmente para la población pobre. Los ciudadanos que carecen de recursos para sobornar a los oficiales corruptos son incapaces de asegurar su derecho a la tierra. La corrupción los podría exponer a la venta obligatoria de su propiedad al Estado sin la debida compensación, a la evicción y a la pérdida de sus hogares, granjas y medios de subsistencia.

**La gobernanza responsable consiste en garantizar que los funcionarios proporcionen los servicios pertinentes a los ciudadanos.** La eliminación de las oportunidades de corrupción no basta si siguen existiendo fuertes motivaciones para participar en el comportamiento corrupto. Una motivación para muchos oficiales que exigen sobornos es la imposibilidad de mantener a sus familias con sus bajos salarios. En la DUDH se afirma que toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual, y que toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria (artículo 23). Esto se reafirma en el artículo 11 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) y en el artículo 7 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. La educación y la capacitación adecuadas son necesarias para proporcionar los servicios

necesarios a los ciudadanos, y esta necesidad también se refleja en la CEDAW (artículo 11) y en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (artículo 7). El personal deberá ser seleccionado cuidadosamente para garantizar que es competente: en la Convención de las Naciones Unidas se hace un llamamiento a los Estados para que prevean adoptar, mantener y reforzar los sistemas de contratación, conservación, promoción y jubilación de funcionarios y, cuando corresponda, otros oficiales públicos no seleccionados, que se basen en los principios de la eficiencia y la transparencia y en criterios objetivos como las cualificaciones, la equidad y la aptitud (artículo 7).

**La gobernanza responsable es un mecanismo para la realización del estado de derecho** porque la tenencia está incluida en el derecho, ya sea estatutario o consuetudinario. En la DUDH se afirmó que todas las personas son iguales ante la ley y que tienen derecho, sin distinción, a igual protección de la ley (artículo 7). Este principio se reafirma en la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (artículo 5), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 12), la CEDAW (artículo 15) y los instrumentos regionales de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 24) y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (artículo 3).

El trabajo llevado a cabo por la FAO junto con sus socios indica que los esfuerzos realizados por los países para mejorar la gobernanza en la tenencia pueden ser respaldados por unas directrices voluntarias que constituyan un marco de trabajo para garantizar que las políticas y las normas generen resultados sostenibles, beneficiosos y que los servicios afines se presten de manera eficiente, eficaz y sin discriminación alguna.

### 3. Directrices voluntarias

#### 3.1 ¿Cuáles son el objetivo y la naturaleza de las directrices voluntarias?

Las directrices voluntarias establecen principios y normas aceptadas internacionalmente concernientes a las prácticas responsables. Constituyen un marco que los Estados pueden emplear a la hora de crear sus propias estrategias, políticas, leyes, programas y actividades. Permiten a las autoridades gubernamentales, el sector privado, la sociedad civil y los ciudadanos juzgar si las acciones propuestas por ellos y las acciones de otros son prácticas aceptables. La FAO ha elaborado directrices voluntarias en una gran variedad de ámbitos como la gestión de los incendios, los bosques plantados, el derecho a una alimentación adecuada, la pesca responsable y la distribución y la utilización de plaguicidas. Véase el Recuadro 2.

#### Recuadro 2. Directrices voluntarias de la FAO

Se puede consultar más información sobre las directrices voluntarias de la FAO en los siguientes sitios web:

- **Directrices de carácter voluntario para el manejo del fuego: principios y acciones estratégicas (2006)**  
<http://www.fao.org/forestry/firemanagement/strategy/es/>  
<http://www.fao.org/docrep/009/j9255s/j9255s00.htm>
- **Ordenación responsable de los bosques plantados: Directrices voluntarias (2006)**  
<http://www.fao.org/forestry/plantedforestsguide/es/>  
<http://www.fao.org/docrep/009/j9256s/j9256s00.htm>
- **Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (2004)**  
[http://www.fao.org/righttofood/index\\_es.htm](http://www.fao.org/righttofood/index_es.htm)  
<http://www.fao.org/docrep/meeting/009/y9825s/y9825s00.htm>
- **Código de Conducta para la Pesca Responsable (1995)**  
<http://www.fao.org/fishery/ccrf/es>  
<http://www.fao.org/DOCREP/005/v9878s/v9878s00.htm>
- **Código Internacional de Conducta para la Distribución y Utilización de Plaguicidas (1985, modificado en 2002).**  
<http://www.fao.org/agriculture/crops/core-themes/theme/pests/pm/code/en/> (en inglés)  
[http://www.fao.org/fileadmin/templates/agphome/documents/Pests\\_Pesticides/Code/spanish.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/agphome/documents/Pests_Pesticides/Code/spanish.pdf)

Debido a su carácter voluntario no establecen obligaciones vinculantes para los Estados o las organizaciones internacionales. No sustituyen la legislación, los compromisos, los tratados o los acuerdos nacionales o internacionales existentes ni actúan en perjuicio de los derechos, las jurisdicciones y los deberes de los gobiernos. No obstante, ciertas partes de las directrices voluntarias pueden estar basadas en las normas pertinentes de acuerdos vinculantes internacionales.

Las directrices voluntarias son documentos relativamente breves y describen los principios y acciones en un lenguaje bastante simple. Como resultado, no entran en detalles técnicos. En el Recuadro 3 se ofrece un ejemplo extraído de las *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*.

## Hacia la creación de unas directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable en la tenencia de la tierra

---

La brevedad de las directrices voluntarias no constituye una limitación, ya que se proporciona información adicional en diversos documentos complementarios como, por ejemplo:

- Una estrategia para la implementación en donde se incluya la evaluación de las necesidades, las medidas, los actores, los objetivos y los indicadores tal y como los hayan definido las partes interesadas.
- Unas directrices complementarias en donde se proporcionen más detalles técnicos sobre aspectos específicos cuando resulte pertinente.
- Material de capacitación y promoción en el que se informe a la población acerca de las directrices voluntarias y la manera en que se puedan utilizar.
- Planes de acción nacionales, etc., para ayudar a los países a poner en práctica las directrices voluntarias.

Estos documentos complementarios se elaboran una vez finalizadas las directrices voluntarias.

### **Recuadro 3. Ejemplo de la naturaleza de las Directrices Voluntarias**

#### **Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional**

##### **DIRECTRIZ 2: Políticas de desarrollo económico**

**2.5** Los Estados deberían poner en práctica políticas económicas, agrícolas, pesqueras, forestales de uso de la tierra y, cuando convenga, de reforma agraria acertadas, generales y no discriminatorias, que permitirán a los agricultores, pescadores, silvicultores y otros productores de alimentos, en particular a las mujeres, obtener un rendimiento justo de su trabajo, capital y gestión, y deberían estimular la conservación y la ordenación sostenible de los recursos naturales, incluso en las zonas marginales.

**2.6** Cuando la pobreza y el hambre afectan fundamentalmente a la población rural, los Estados deberían concentrarse en el desarrollo agrícola y rural sostenible, por medio de medidas encaminadas a mejorar el acceso a la tierra, el agua, tecnologías apropiadas y asequibles, recursos productivos y financieros, aumentar la productividad de las comunidades rurales pobres, promover la participación de los pobres en la adopción de decisiones sobre política económica, distribuir los beneficios derivados del aumento de la productividad, conservar y proteger los recursos naturales e invertir en infraestructura rural, educación e investigación. En particular, los Estados deberían adoptar políticas que creen las condiciones necesarias para favorecer la estabilidad del empleo, especialmente en las zonas rurales, con inclusión de los trabajos fuera de las explotaciones agrícolas.

**2.7** En respuesta al problema creciente del hambre y la pobreza en el medio urbano, los Estados deberían promover inversiones orientadas a fomentar los medios de subsistencia de la población urbana pobre.

##### **DIRECTRIZ 8: Acceso a los recursos y bienes**

**8.1** Los Estados deberían facilitar el acceso a los recursos y su utilización de manera sostenible, no discriminatoria y segura de acuerdo con su legislación nacional y con el derecho internacional y deberían proteger los bienes que son importantes para la subsistencia de la población. Los Estados deberían respetar y proteger los derechos individuales relativos a los recursos como la tierra, el agua, los bosques, la pesca y el ganado sin discriminación de algún tipo. Cuando sea necesario y apropiado, los Estados deberían emprender una reforma agraria así como otras reformas de políticas en consonancia con sus obligaciones en materia de derechos humanos y de conformidad con el estado de derecho a fin de asegurar un acceso eficaz y equitativo a las tierras y reforzar el crecimiento en favor de los pobres. Se podría prestar especial atención a grupos como los pastores nómadas y los pueblos indígenas y su relación con los recursos naturales.

**8.6** Los Estados deberían promover la participación plena y en condiciones de igualdad de la mujer en la economía y, con este fin, introducir, donde no existan, y aplicar leyes sensibles al problema de la igualdad entre los sexos que otorguen a las mujeres el derecho a heredar y poseer tierra y otros bienes. Los Estados deberían asimismo proporcionar a las mujeres acceso seguro y equitativo a los recursos productivos, como el crédito, la tierra, el agua y tecnologías apropiadas, y el control sobre ellos, para que puedan recibir los beneficios que deriven de dichos recursos.

**8.7** Los Estados deberían diseñar y aplicar programas que incluyan diferentes mecanismos de acceso y utilización apropiada de las tierras agrícolas, destinados a las poblaciones más pobres.

##### **DIRECTRIZ 8B: Tierra**

**8.10** Los Estados deberían adoptar medidas para promover y proteger la seguridad de la tenencia de la tierra, especialmente con respecto a las mujeres, los pobres y los segmentos desfavorecidos de la sociedad, mediante una legislación que proteja el derecho pleno y en condiciones de igualdad a poseer tierra y otros bienes, incluido el derecho a la herencia. Según convenga, los Estados deberían estudiar la posibilidad de establecer mecanismos jurídicos y otros mecanismos de políticas, en consonancia con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y de conformidad con el estado de derecho, que permitan avanzar en la reforma agraria para mejorar el acceso de las personas pobres y las mujeres a los recursos. Tales mecanismos deberían promover también la conservación y la utilización sostenible de la tierra. Debería prestarse particular atención a la situación de las comunidades indígenas.

##### **DIRECTRIZ 8C: Agua**

**8.11** Teniendo presente que el acceso al agua en cantidad y de calidad suficientes para todos es fundamental para la vida y la salud, los Estados deberían esforzarse para mejorar el acceso a los recursos hídricos y promover su uso sostenible, así como su distribución eficaz entre los usuarios, concediendo la debida atención a la eficacia y la satisfacción de las necesidades humanas básicas de una manera equitativa y que permita un equilibrio entre la necesidad de proteger o restablecer el funcionamiento de los ecosistemas y las necesidades domésticas, industriales y agrícolas, en particular salvaguardando la calidad del agua potable.

## 4. Directrices voluntarias para la gobernanza responsable de la tenencia

### 4.1 ¿Cuál es la base sobre la que se pueden asentar las directrices voluntarias?

Las directrices voluntarias deberían ser coherentes con la amplia variedad de instrumentos internacionales y regionales que tratan, de una u otra manera, la cuestión del acceso a la tierra (incluida la vivienda) y otros recursos naturales y la gobernanza de los mismos (véase el Recuadro 4).

#### **Recuadro 4. Instrumentos que influyen en la gobernanza de la tenencia**

##### Instrumentos internacionales:

- Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.
- Declaración de Estocolmo. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano.
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
- Convención sobre los Derechos del Niño.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos.
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.
- Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.
- Declaración de Beijing: Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer.
- Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación.
- Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos.
- Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.
- Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas: Principios Pinheiro.
- Declaración de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural.

##### Instrumentos regionales:

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Organización de los Estados Americanos.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.
- Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.

##### Algunas instituciones financieras internacionales disponen de políticas sobre el reasentamiento involuntario como las siguientes:

- Política operacional del Banco Mundial relativa al reasentamiento involuntario.
- Política del Banco Interamericano de Desarrollo relativa al reasentamiento voluntario.
- Política del Banco Asiático de Desarrollo relativa al reasentamiento voluntario.

En cuanto a la FAO, el trabajo concerniente a las directrices voluntarias puede considerarse, en general, parte del mandato de la Organización y, de manera más específica, como un vehículo que ayuda a conseguir los objetivos del Plan de Acción de la CMA y su programa de seguimiento cinco años después. El Plan de Acción de la CMA establece unos objetivos relativos a la mejora del acceso seguro a la tierra y otros recursos naturales mediante, entre otras, las siguientes actividades:

- Creación de mecanismos jurídicos y de otra naturaleza que hagan progresar la reforma agraria; reconocimiento y protección de los derechos de propiedad, utilización del agua y usufructo; y mejora del acceso a los recursos de la población pobre y las mujeres (Objetivo 1.2b).
- Promoción de la participación plena y en condición de igualdad de la mujer en la economía, y con este fin introducir y hacer respetar una legislación sensible al problema de la igualdad entre los sexos que proporcione a las mujeres un acceso seguro y equitativo a los recursos productivos, como el crédito, la tierra y el agua, y el control sobre ellos (Objetivo 1.3b).
- Promulgar o fortalecer políticas para combatir la discriminación de los miembros de grupos socialmente vulnerables y desfavorecidos, y las personas pertenecientes a minorías, prestando particular atención a sus derechos a la tierra y otros bienes (Objetivo 1.4b).
- Mejorar el acceso en condiciones de igualdad de los hombres y las mujeres a la tierra y a otros recursos naturales y productivos, en particular, cuando sea necesario, mediante la aplicación eficaz de reformas agrarias y la promoción de la utilización eficiente de los recursos naturales y agrícolas y el reasentamiento en nuevas tierras, cuando sea practicable (Objetivo 2.1e).

El Plan de Acción de la CMA también establece objetivos relativos a la gobernanza transparente con un sistema de rendición de cuentas eficaz mediante las siguientes medidas (Objetivo 1.1):

- Garantía y refuerzo de la paz mediante la creación de mecanismos de prevención de conflictos y su resolución por medios pacíficos.
- Puesta en marcha de procesos de formulación de políticas, legislativos y ejecutivos que sean democráticos, transparentes y participativos, que permitan el pleno ejercicio de los derechos, respondan a las circunstancias cambiantes y conduzcan de la manera más eficaz posible a la consecución de una seguridad alimentaria sostenible para todos.
- Promoción y fortalecimiento de unos sistemas jurídicos y judiciales eficientes que protejan los derechos de todas las personas.
- Reconocimiento y apoyo de la población indígena y sus comunidades en su búsqueda del desarrollo económico y social, con pleno respeto de su identidad, tradiciones, formas de organización social y valores culturales.

Las directrices voluntarias para la gobernanza de la tenencia también tomarían como base las *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Estas directrices recomienda la adopción de medidas para mejorar la gobernanza y la tenencia de la tierra, el agua, los bosques, la pesca y el ganado (véase el Recuadro 3).

La labor de elaboración de las directrices voluntarias para la gobernanza de la tenencia se apoya en el trabajo realizado desde hace tiempo por la FAO dirigido a la mejora del acceso seguro a la tierra y otros recursos naturales, incluida la celebración de la Conferencia Mundial sobre la Reforma Agraria en 1966, la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CMRADR) y la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR).

## **4.2 ¿Qué cuestiones tratarán las directrices voluntarias?**

### **4.2.1 ¿Qué recursos naturales quedarán cubiertos?**

Las directrices voluntarias deberían abordar el acceso seguro a la tierra y otros recursos naturales en el contexto de hacer efectivo el acceso a los alimentos y a la vivienda así como en el marco de un desarrollo sostenible. En muchos casos, el acceso a la tierra está vinculado al acceso a otros recursos naturales y los medios de subsistencia de la población, especialmente de la población pobre, dependen del acceso al pasto para el pastoreo del ganado, al agua para el riego, a recursos forestales y a la pesca.

No se pretende que las directrices voluntarias aborden los recursos genéticos. Es probable que traten el petróleo y los minerales en relación con la necesidad de disponer de procesos transparentes y equitativos para la adjudicación de licencias de perforación y excavación minera con el fin de evitar que las comunidades locales pierdan el acceso a su tierra y otros recursos naturales o se vean perjudicadas de otro modo.

### **4.2.2 ¿Cuáles deberían ser sus objetivos?**

La misión de las directrices voluntarias es proporcionar orientaciones prácticas a los Estados, la sociedad civil y el sector privado sobre la gobernanza responsable en la tenencia como medio para reducir el hambre y la pobreza, mejorar el medio ambiente, fomentar el desarrollo económico nacional y local y reformar la administración pública.

¿Cuáles deberían ser los objetivos de las directrices voluntarias? Para fomentar el debate se proponen los siguientes ejemplos:

- Promover la contribución que genera la gobernanza responsable en la tenencia para garantizar la satisfacción de las necesidades relativas a los medios de subsistencia de la población, incluidas la seguridad alimentaria, la reducción de la pobreza y la protección del medio ambiente.
- Promover unos principios y prácticas responsables y ampliamente aceptados en los marcos normativos, jurídicos e institucionales y en la administración de la gobernanza de la tenencia.
- Contribuir a comprender mejor la tenencia y su gobernanza para ayudar a formular y aplicar políticas, leyes y medidas estratégicas nacionales.

### **4.2.3 ¿Quiénes deberían ser sus usuarios?**

¿Quiénes deberían ser los principales usuarios de las directrices voluntarias? Se proponen los siguientes ejemplos para estimular el debate:

- Las personas encargadas de la toma de decisiones del gobierno responsables de las políticas y las leyes sobre tenencia, así como los directores y el personal de las agencias gubernamentales responsables de la administración de la tenencia.
- Los especialistas del sector privado responsables de la administración de la tenencia.
- Los miembros de las organizaciones de la sociedad civil pertinentes como los grupos comunitarios, nacionales e internacionales y las asociaciones profesionales.

### **4.2.4 ¿Cuáles deberían ser las preocupaciones y los temas generales?**

El fin de las directrices voluntarias es incidir en la contribución de la gobernanza responsable de la tenencia a importantes problemas relativos al desarrollo como los siguientes:

- Seguridad alimentaria.
- Crecimiento económico.

- Desarrollo social.
- Protección ambiental y utilización sostenible de los recursos.

¿Qué temas principales deberían abordarse en las directrices voluntarias? Se proporcionan los siguientes ejemplos para fomentar el debate:

- La no discriminación.
- Los marcos normativos y jurídicos.
- La creación de capacidad y el refuerzo institucional.
- La investigación.
- La transferencia de conocimientos y el intercambio de información.
- La educación y la sensibilización.
- La cooperación entre socios.
- La colaboración de múltiples partes interesadas incluidas las mujeres, la población vulnerable y otros grupos vulnerables.
- Las necesidades especiales de los países en desarrollo.
- Las responsabilidades de diversos actores como los sectores público y privado, las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones internacionales.
- El seguimiento y la evaluación.

#### **4.2.5 ¿Cuáles deberían ser los principios y las medidas estratégicas de las directrices voluntarias?**

Los principios y las medidas estratégicas identificados en las directrices voluntarias deberían proporcionar orientaciones prácticas a los Estados, la sociedad civil y el sector privado sobre cómo mejorar la gobernanza en la tenencia. Pueden llevar esto a cabo garantizando que las políticas y las normas resulten en el acceso equitativo y seguro a la tierra y otros recursos naturales. La gobernanza responsable da lugar a decisiones informadas a la hora de elegir entre intereses opuestos sobre la tierra. Garantiza que las decisiones se tomen en el nivel adecuado y que las cuestiones de la tierra y otros recursos naturales se aborden con transparencia. Es necesario que todas las partes involucradas sean responsables de sus acciones y que el estado de derecho se aplique a todas las personas. La gobernanza responsable proporciona un marco para la participación equitativa en procesos para gestionar intereses opuestos: los procesos están abiertos a partes interesadas legítimas, ya sean ricas o pobres. Proporciona los medios para que todas las personas participen igualmente, reconociendo que la población marginal y vulnerable necesita asistencia especial para participar en condiciones de igualdad. Aunque se mejoren los procesos algunas personas podrían continuar estando excluidas porque no son consideradas como partes legítimas. Cuando la ley no reconoce los derechos de las personas sobre sus hogares y las tierras agrícolas, los bosques y la pesca, tales personas son incapaces de participar en procesos oficiales para evitar su evicción o exclusión. La gobernanza responsable exige que se reconozcan oficialmente todos los derechos sobre la tierra y otros recursos naturales que son considerados legítimos por la sociedad.

La gobernanza responsable resulta en una administración de la tenencia que responde eficazmente a las necesidades de todos los ciudadanos. Garantiza que la administración de la tenencia sea eficiente prestando servicios oportunos y accesibles. Además, permite que las agencias pertinentes se apoyen en una base financiera estable, lo que facilita el pago de salarios que resulten suficientes para que los empleados mantengan a sus familias, para capacitar al personal y para rediseñar las oficinas y los procedimientos con

el fin de adaptarlos al personal y a los clientes. La gobernanza responsable permite que las actividades técnicas se lleven a cabo sin la influencia política indebida, proporcionando roles y responsabilidades definidos para la ejecución y la supervisión de las actividades. Reduce las causas de la complejidad y los conflictos institucionales a través de la simplificación del marco institucional, y mejora la transparencia y las normas.

¿Cuáles deberían ser los principios y las medidas estratégicas de las directrices voluntarias? ¿Cómo se deberían estructurar? Las directrices voluntarias deberían reconocer la legitimidad de la tenencia estatutaria y consuetudinaria. En el cuadro siguiente se proporcionan ejemplos del posible contenido de las directrices voluntarias, pero no constituyen un proyecto de propuesta, sino que se ofrecen para estimular el debate sobre el contenido de un proyecto de propuesta. Los ejemplos se basan en lo ya mencionado en los instrumentos incluidos en el Recuadro 4. ¿Qué más hace falta?

**Parte 1: *Ámbito general***

1. Gobernanza.	<p>Los Estados deberían, de acuerdo con los principios fundamentales de sus sistemas jurídicos y con sus compromisos internacionales:</p> <p>1.1 Promover la gobernanza responsable de la tenencia como un factor clave en la erradicación de la pobreza y el hambre, el crecimiento económico, el desarrollo social y la protección y la sostenibilidad ambientales en zonas rurales y urbanas.</p>
2. Estado de derecho.	<p>Los Estados deberían, de acuerdo con los principios fundamentales de sus sistemas jurídicos y con sus compromisos internacionales:</p> <p>2.1 Garantizar que todas las personas son iguales ante la ley y que tienen derecho a igual protección de la ley sin discriminación alguna.</p> <p>2.2 Garantizar que los derechos sobre la tierra y otros recursos naturales se disfrutan sin discriminación alguna.</p> <p>2.3 Garantizar la revocación de las leyes arbitrarias, discriminatorias e injustas que rijan los derechos sobre la tierra y otros recursos naturales.</p> <p>2.4 Ayudar a las personas a tener acceso a asistencia jurídica para ejercer mejor sus derechos sobre la tierra y otros recursos naturales.</p> <p>En los ejemplos de los principios, la garantía plena de los derechos y la protección se realiza sin discriminación alguna por razones de raza, color de la piel, sexo, idioma, religión, opinión política o de otro tipo, origen nacional o social, discapacidad, propiedad, nacimiento u otra condición.</p>

**Parte 2: *La tenencia y su administración***

<p>3. Administración de los derechos sobre la tierra y otros recursos naturales.</p> <p>(Es decir, la adjudicación de derechos, la delimitación de las parcelas o la transferencia de derechos mediante la venta, el arrendamiento, la</p>	<p>Los Estados deberían, de acuerdo con los principios fundamentales de sus sistemas jurídicos y con sus compromisos internacionales:</p> <p>3.1 Reconocer y proteger los derechos sobre la tierra y otros recursos naturales, incluidos los derechos sobre la propiedad individualmente y en asociación con otras personas (incluida la propiedad conjunta entre marido y mujer), y los derechos de uso de la propiedad mediante, entre otras cosas, el arrendamiento, la aparcería y los acuerdos consuetudinarios.</p> <p>a) En casos en que las personas no tengan derechos jurídicos formales sobre la tierra y otros recursos naturales, reconocer legalmente las reclamaciones legítimas de la tierra y otros recursos naturales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar la consideración adecuada de los derechos consuetudinarios de las personas sobre las tierras que están ocupando tradicionalmente en los casos en que tales derechos no</li> </ul>
--	--

<p>concesión, la aparcería, el préstamo, el obsequio, la herencia o la reforma agraria.)</p>	<p>sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos en el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos reconocidos a nivel internacional.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar una consideración apropiada de los derechos de la población nómada, los pastores y los agricultores migratorios - entre otros- sobre la tierra y otros recursos naturales que no son utilizados exclusivamente por ellos, pero a los cuales han tenido acceso tradicionalmente para garantizar su subsistencia y la realización de actividades tradicionales.</li> </ul> <p>b) Proporcionar medidas de protección de las personas ante la intrusión o el uso no autorizado de sus tierras.</p> <p>3.2 Identificar las responsabilidades y las limitaciones que acompañan a los derechos de propiedad. La protección de los derechos no debería, de ninguna manera, perjudicar el derecho de un Estado a regular el uso de la propiedad o a recaudar impuestos de acuerdo con las formas establecidas por la ley.</p> <p>3.3 Reconocer y proteger los derechos de adquisición y disposición de la propiedad, de herencia de la propiedad y de contratación de hipotecas y otras formas de crédito.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Considerar como inválida cualquier transferencia realizada bajo coacción, que haya sido forzada, directa o indirectamente, o que haya sido realizada contraviniendo los derechos humanos internacionales.</li> <li>• Fomentar los acuerdos de arrendamiento que sean equitativos y protejan los intereses tanto de los arrendadores como de los arrendatarios.</li> </ul> <p>3.4 Garantizar que no se priva arbitrariamente a las personas de sus derechos sobre la tierra y otros recursos naturales y que toda venta obligatoria para uso o fines públicos o en el interés público está sujeta a la provisión de una compensación justa en efectivo, en tierras o en otros beneficios, y que se adecúa a las formas establecidas por la ley.</p> <p>a) Garantizar que las personas poseen un grado de seguridad de la tenencia que las protege de la evicción forzosa, independientemente de la forma de tenencia como, por ejemplo, la propiedad, el arrendamiento, la vivienda cooperativa o de emergencia y los asentamientos informales.</p> <p>b) Garantizar que los proyectos de desarrollo evitan la evicción y el reasentamiento involuntario cuando sea posible o que los reducen al mínimo mediante la exploración de todos los diseños viables del proyecto, y que si las personas se ven forzadas a trasladarse han sido consultadas adecuadamente y han dado su consentimiento libre e informado.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar que se presta ayuda a los desplazados para mejorar sus medios de subsistencia y su nivel de vida, o al menos restaurarlos, proporcionando las tierras, la vivienda y la infraestructura pertinentes y cualquier otra compensación necesaria.</li> <li>• Garantizar que la población indígena no es expulsada de sus tierras si no es como medida de excepción. En la medida de lo posible, la población indígena que ha sido trasladada debe tener derecho a volver a su tierra tradicional tan pronto como las razones del traslado dejen de ser válidas.</li> </ul> <p>c) Garantizar que los refugiados y los desplazados desalojados de su tierra a causa de conflictos violentos tienen derecho a que se restituya toda propiedad de la que hayan sido privados arbitraria o ilegalmente o a recibir una compensación si es imposible restaurar dicha propiedad.</p>
--	--

Hacia la creación de unas directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable en la tenencia de la tierra

	<p>3.5 Garantizar el derecho de los desplazados a causa de catástrofes naturales y el cambio climático a que les sea restituida toda propiedad que hayan tenido que abandonar forzosamente. Si resulta imposible restaurar dicha propiedad será necesario prestarles asistencia para que se reasienten en otros lugares sin poner en peligro los derechos sobre la tierra y otros recursos naturales de las personas que habitan dichas zonas de reasentamiento.</p> <p>3.6 Garantizar la protección de los derechos de las personas sobre las tierras y otros recursos naturales en situaciones en que los gobiernos promueven nuevas inversiones (biocombustibles, aumento de la producción de alimentos en respuesta a los precios altos, etc.).</p> <p>3.7 Crear mecanismos jurídicos y de otro tipo que hagan avanzar las reformas con el objetivo de mejorar del acceso de la población pobre a la tierra y otros recursos naturales.</p> <p>3.8 Crear o reforzar los sistemas pertinentes para mantener un registro actualizado de los derechos de propiedad y la demarcación de las parcelas de tierras para garantizar la seguridad adecuada de la tenencia.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar, según corresponda, que los sistemas de registro reconocen los derechos de las comunidades tradicionales o indígenas sobre los recursos de propiedad común.</li> </ul>
<p>4. Administración del uso reglamentado de la tierra y otros recursos naturales. (Es decir, la planificación y la aplicación de los reglamentos relativos al uso de la tierra.)</p>	<p>Los Estados deberían, de acuerdo con los principios fundamentales de sus sistemas jurídicos y con sus compromisos internacionales:</p> <p>4.1 Garantizar que la planificación del uso de la tierra y otros recursos naturales sea participativa mediante la toma de decisiones que incluya a todas las partes interesadas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar que la población indígena tenga derecho a decidir sus propias prioridades en cuanto al desarrollo cuando éste afecte a sus tierras.</li> </ul> <p>4.2 Garantizar que el uso reglamentado de la tierra sea ambientalmente sostenible y que conserve y proteja los recursos naturales.</p> <p>4.3 Garantizar que se tengan en cuenta los valores sociales y culturales.</p>
<p>5. Administración de la valoración y la fiscalización. (Es decir, la evaluación del valor de la propiedad y la recaudación de ingresos mediante la fiscalización de la propiedad.)</p>	<p>Los Estados deberían, de acuerdo con los principios fundamentales de sus sistemas jurídicos y con sus compromisos internacionales:</p> <p>5.1 Crear o reforzar los sistemas y las capacidades para la valoración de los derechos de propiedad en lo que respecta, entre otras cosas, a las normas y metodologías internacionales pertinentes y la transparencia de los datos de transacciones mercantiles como base, según corresponda, de la valoración.</p> <p>5.2 Garantizar que la evaluación del valor de la propiedad para la fiscalización de la misma, la compensación o cualquier otro fin público estipulado en la ley, refleje los principios de transparencia y de resultados equitativos.</p> <p>5.3 Establecer o fomentar los marcos reglamentarios del sector público o privado apropiados para la adopción de las normas pertinentes en la práctica de la valoración en lo concerniente a las transacciones de propiedad para su empleo a la hora de fijar un valor hipotecario o de realizar las actividades de contabilidad.</p> <p>5.4 Crear unos sistemas fiscales que fomenten las inversiones en la tierra y otros recursos naturales y la ordenación sostenible de los mismos.</p>
<p>6. Administración de las tierras públicas y otros recursos naturales.</p>	<p>Los Estados deberían, de acuerdo con los principios fundamentales de sus sistemas jurídicos y con sus compromisos internacionales:</p> <p>6.1 Crear un inventario actualizado de las tierras y otros recursos naturales de carácter público donde se incluyan su ubicación, su uso permitido, su valor</p>

	<p>y el organismo responsable de su administración.</p> <p>6.2 Fijar unos criterios transparentes para identificar las tierras y otros recursos naturales que puedan ser objeto de privatización y establecer unos procedimientos transparentes y justos para la transferencia de la propiedad de dichos recursos.</p> <p>6.3 Fijar unos criterios transparentes para identificar las tierras y otros recursos naturales que deberían permanecer en propiedad pública pero que pueden ser empleados por otras personas mediante arrendamientos u otros acuerdos, y crear unos procedimientos transparentes y equitativos para proporcionar acceso a tales tierras.</p> <p>6.4 Recuperar las tierras públicas y otros recursos naturales que hayan sido objeto de apropiación o distribución ilegal.</p>
--	---

**Parte 3: Marcos y procedimientos**

7. Marcos normativos y jurídicos	<p>Los Estados deberían, de acuerdo con los principios fundamentales de sus sistemas jurídicos y con sus compromisos internacionales:</p> <p>7.1 Formular, con la amplia participación de las partes interesadas, políticas claras y armonizadas que constituyan el marco para la elaboración de leyes y otros instrumentos necesarios para su aplicación.</p> <p>7.2 Emplear los principios y medidas estratégicas como base para la creación y aplicación de la legislación nacional y local.</p> <p>7.3 Considerar debidamente el derecho consuetudinario en los casos en que no sea incompatible con los derechos fundamentales definidos en el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos reconocidos internacionalmente.</p> <p>7.4 Evaluar periódicamente los instrumentos jurídicos pertinentes y las medidas administrativas conexas con vistas a determinar su conveniencia para la gobernanza responsable y su adecuación para la prevención de la corrupción en cuanto a la tenencia y su gobernanza.</p>
8. Procedimientos y servicios	<p>Los Estados deberían, de acuerdo con los principios fundamentales de sus sistemas jurídicos y con sus compromisos internacionales:</p> <p>8.1 Tomar todas las medidas administrativas adecuadas para respaldar y facilitar los procedimientos y servicios.</p> <p>8.2 Garantizar que todos los aspectos de los procedimientos y servicios son oportunos, accesibles y asequibles y que tienen en cuenta las cuestiones de edad y género.</p> <p>8.3 Garantizar que la responsabilidad de los procedimientos y servicios se asigna al nivel gubernamental más bajo posible, según corresponda, con el fin de responder a las necesidades de los ciudadanos.</p> <p>8.4 Crear unas directrices que aseguren la eficacia de los procedimientos y servicios.</p> <p>8.5 Garantizar que los centros y oficinas están ubicados de manera que se facilite el acceso a los mismos y considerar la posibilidad de crear unidades móviles para garantizar la accesibilidad.</p> <p>8.6 Garantizar que los formularios son simples y fáciles de entender y emplear y poner dichos formularios a disposición de los usuarios en los idiomas necesarios.</p> <p>8.7 Garantizar que las personas que necesitan asistencia especial, como las personas analfabetas o discapacitadas, reciben la ayuda necesaria para que no se les deniegue el acceso al proceso.</p> <p>8.8 Garantizar que se proporcione la asistencia jurídica pertinente a las</p>

Hacia la creación de unas directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable en la tenencia de la tierra

	personas que lo necesiten mediante el empleo de servicios gubernamentales, de la sociedad civil o del sector privado.
9. Gestión y resolución de conflictos (Es decir, la resolución de dudas y conflictos relativos a los derechos y los límites de las parcelas, al uso de la tierra y a la valoración y la fiscalización.)	<p>Los Estados deberían, de acuerdo con los principios fundamentales de sus sistemas jurídicos y con sus compromisos internacionales:</p> <p>9.1 Garantizar que los tribunales y otros organismos de resolución de conflictos sean independientes e imparciales.</p> <p>9.2 Garantizar que los organismos de resolución de conflictos proporcionen soluciones adecuadas, eficaces y oportunas que puedan ser utilizadas especialmente por parte de los miembros de grupos vulnerables.</p> <p>9.3 Garantizar que se proporcione la asistencia jurídica necesaria.</p> <p>9.4 Garantizar la disponibilidad de procedimientos y mecanismos de resolución de conflictos alternativos u oficiosos adecuados.</p> <p>9.5 Establecer mecanismos de apelación.</p> <p>9.6 Garantizar que se consideren debidamente las instituciones consuetudinarias en los casos en que no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos en el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos reconocidos en el plano internacional.</p>

**Parte 4: Partes interesadas**

10. El sector público	<p>Los Estados deberían, de acuerdo con los principios fundamentales de sus sistemas jurídicos y con sus compromisos internacionales:</p> <p>10.1 Garantizar que las agencias pertinentes tengan los recursos financieros, humanos y de otro tipo necesarios para llevar a cabo su trabajo de manera justa y oportuna.</p> <p>10.2 Garantizar que las agencias correspondientes estén estructuradas de manera que se permita la supervisión adecuada y que dispongan de la independencia apropiada para gestionar sus recursos con vistas a prestar unos servicios eficaces y atraer al personal pertinente.</p> <p>10.3 Garantizar que los sistemas de selección, retención, promoción y jubilación del personal de las agencias pertinentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Empleen los principios de eficiencia y transparencia y unos criterios objetivos como las cualificaciones, la equidad y la aptitud.</li> <li>• Promuevan la remuneración apropiada y unas escalas de sueldos justas.</li> <li>• Fomenten los programas de educación y capacitación para permitir al personal cumplir sus funciones públicas de manera correcta, honesta y apropiada.</li> </ul> <p>10.4 Aprobar normas de conducta para los funcionarios de las agencias pertinentes con el fin de que cumplan sus funciones públicas de manera correcta, honesta y apropiada que aborden la comisión de delitos con fines de enriquecimiento ilícito, la aceptación de sobornos y la malversación, la apropiación indebida y cualquier otra desviación de la propiedad.</p> <p>10.5 Creación de procedimientos de adquisición pública para las agencias pertinentes con la transparencia, la competencia y los criterios objetivos apropiados que sean eficaces en la prevención de la corrupción.</p> <p>10.6 Tomar medidas para mejorar la transparencia en la administración de las agencias pertinentes en cuanto a la organización, el funcionamiento y el proceso de toma de decisiones como, por ejemplo: la adopción de procedimientos que permitan al público general obtener información sobre el funcionamiento de las agencias prestando la atención debida a la protección de la privacidad y los datos personales; y la publicación de</p>
-----------------------	--

Hacia la creación de unas directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable en la tenencia de la tierra

	<p>información, incluida la presentación de informes financieros y la sensibilización acerca del riesgo de corrupción en la administración.</p> <p>10.7 Crear las condiciones favorables para favorecer las inversiones en la tierra y otros recursos naturales de manera sostenible.</p> <p>10.8 Crear un entorno favorable para el sector privado como, por ejemplo, oportunidades de prestación de servicios y sanciones en caso de corrupción.</p>
11. El sector privado	<p>El sector privado debería:</p> <p>11.1 Adoptar unas normas de conducta para el cumplimiento correcto, honesto y apropiado de sus obligaciones.</p>
12. La sociedad civil	<p>La sociedad civil debería:</p> <p>12.1 Participar en la aplicación de las directrices voluntarias.</p> <p>12.2 Promover la contribución del público a los procesos de toma de decisiones.</p> <p>12.3 Promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la gobernanza responsable y la corrupción.</p>
13. Asociaciones	<p>Los Estados, el sector privado y la sociedad civil deberían:</p> <p>13.1 Adoptar medidas para mejorar la colaboración con vistas a reforzar la gobernanza y eliminar la corrupción.</p>

**Parte 5: Entorno favorable**

14. Creación de capacidad	<p>Las organizaciones internacionales y los Estados deberían:</p> <p>14.1 Tener en cuenta las capacidades de los países en desarrollo para aplicar las directrices voluntarias.</p> <p>14.2 Mejorar la capacidad de las instituciones estatales pertinentes y otras partes involucradas del sector privado o la sociedad civil para entender y cumplir sus funciones y sus responsabilidades.</p> <p>14.3 Trabajar con el fin de adoptar medidas que aborden las necesidades existentes, especialmente en los ámbitos de la asistencia financiera y técnica.</p>
15. Investigación, educación y sensibilización	<p>Los Estados, el sector privado y la sociedad civil deberían:</p> <p>15.1 Llevar a cabo investigaciones científicas para crear nuevos conocimientos en apoyo de la mejora de las políticas, leyes, directrices y prácticas que rigen la tenencia.</p> <p>15.2 Recoger conocimientos tradicionales y locales y emplearlos en los aspectos pertinentes de la gobernanza de la tenencia.</p> <p>15.3 Traducir el material de investigación científico y técnico y ponerlo a disposición de los funcionarios, el sector privado y las comunidades en el ámbito técnico apropiado.</p> <p>15.4 Respaldar la educación superior en las universidades.</p> <p>15.5 Garantizar que el público puede acceder eficazmente a la información.</p> <p>15.6 Empezar actividades de información pública que contribuyan a la gobernanza responsable, incluyendo la no tolerancia de la corrupción.</p> <p>15.7 Crear mecanismos que incrementen la cooperación internacional con el fin de mejorar la gobernanza de la tenencia.</p> <p>15.8 Sensibilizar al público acerca de las directrices voluntarias.</p>
16. Observancia y seguimiento	<p>Los Estados, el sector privado y la sociedad civil deberían:</p> <p>16.1 Crear mecanismos para realizar el seguimiento y la evaluación de la aplicación de las directrices voluntarias.</p>

	16.2 Crear mecanismos para realizar el seguimiento y la evaluación de las mejoras de la gobernanza de la tenencia.
--	--

La preparación y la aprobación de las directrices voluntarias sentarán las bases para las medidas que se adopten en el futuro, es decir, el valor de las directrices voluntarias será medido al momento de su implementación. La experiencia adquirida con otras directrices voluntarias sugiere que se podría facilitar su aplicación mediante la elaboración de:

- Una estrategia para la implementación en donde se incluya la evaluación de las necesidades, las acciones a seguir, los actores, los objetivos y los indicadores tal y como los definan las partes interesadas.
- Unas directrices complementarias en donde se proporcionen más detalles técnicos sobre aspectos específicos cuando resulte pertinente.
- Material de capacitación y promoción en el que se informe a la población acerca de las directrices voluntarias y la manera en que éstas se pueden utilizar.
- Planes de acción nacionales, etc., para ayudar a los países a poner en práctica las directrices voluntarias.

### **4.3. ¿Cómo se elaborarán las directrices voluntarias?**

#### **4.3.1 ¿Quién participará en la elaboración de las directrices voluntarias?**

Se prevé que el trabajo relativo a las directrices voluntarias para la gobernanza de la tenencia sea llevado a cabo por organismos de las Naciones Unidas, la sociedad civil y los países, incluidas las agencias donantes, en plena colaboración. La FAO proporcionará la secretaría y el apoyo técnico de la iniciativa. Las organizaciones internacionales que han manifestado su interés en la participación en el proceso son el FIDA, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y el Banco Mundial. Las organizaciones de la sociedad civil que han expresado su interés en participar en el proceso son el CIP (Comité Internacional de Planificación ONG/OSC para la soberanía alimentaria) y la Federación Internacional de Topógrafos (FIG). Finlandia ha expresado su apoyo de la iniciativa, al igual que la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica.

Se invita a otras partes interesadas a participar. ¿Cómo se puede identificar e incluir en el proceso a socios adicionales?

#### **4.3.2 ¿Cuál es el proceso de elaboración de las directrices voluntarias?**

Se prevé que las directrices voluntarias se basen en la investigación y el debate llevados a cabo a nivel regional y mundial. Se propone el siguiente proceso de elaboración de las directrices voluntarias para su debate:

- a) Investigación para las directrices voluntarias:
  - Documentos de antecedentes de investigación regionales y temáticos.
- b) Debate entre múltiples partes involucradas sobre las necesidades relativas a las directrices voluntarias:
  - Reuniones de grupos de expertos.
  - Talleres regionales.
  - Talleres de la sociedad civil.
  - Debates por medios electrónicos.

- c) Elaboración de un proyecto inicial de directrices voluntarias basado en las contribuciones realizadas en las reuniones, los talleres y los debates por medios electrónicos.
- d) Revisión del proyecto inicial de directrices voluntarias:
  - Consulta electrónica a través de Internet.
  - Conferencias regionales de la FAO.
  - Consulta de la sociedad civil.
- e) Elaboración del proyecto de directrices voluntarias revisado.
- f) Examen del proyecto revisado por parte de los órganos rectores de la FAO y otras organizaciones.
- g) Finalización y aprobación de las directrices voluntarias.

#### **4.3.3 ¿Cuál es el calendario para la elaboración de las directrices voluntarias?**

El calendario propuesto para las directrices voluntarias es el siguiente:

- a) La investigación preparatoria se finalizará a comienzos de 2009.
- b) Los talleres regionales y de la sociedad civil se celebrarán en 2009 y a comienzos de 2010.
- c) El proyecto inicial de directrices voluntarias se finalizará en 2010.
- d) La revisión del proyecto inicial se llevará a cabo en 2010.
- e) El proyecto revisado estará listo a finales de 2010.
- f) El proyecto revisado se someterá al examen de los órganos rectores de la FAO a comienzos de 2011.

## **5. Conclusiones**

La débil gobernanza de la tierra y otros recursos naturales disuade las inversiones, el crecimiento económico general, la protección y el uso sostenible del medio ambiente. Además, puede condenar a las personas a llevar una vida de hambre y pobreza si pierden sus granjas, sus hogares y sus medios de subsistencia debido a prácticas corruptas, o porque la administración de la tenencia ha sido tan ineficaz que no ha garantizado su protección. Las personas también pueden perder sus vidas cuando la débil gobernanza de la tenencia da lugar a conflictos violentos cuya magnitud aumenta sin control. La débil gobernanza trae consigo un costo muy alto.

Las directrices voluntarias para la gobernanza responsable de la tenencia no marcarán la diferencia por sí solas. Habrá que implementar las buenas prácticas identificadas en ellas para que las familias, las comunidades y los países se puedan beneficiar. No obstante, la elaboración de unas directrices voluntarias que puedan ser aplicadas y respaldadas por una gran variedad de partes involucradas del gobierno, la sociedad civil y el sector privado puede ser un gran paso hacia la mejora de la gobernanza de la tierra y otros recursos naturales.

La participación activa de todos los sectores de la sociedad en la elaboración de las directrices voluntarias es fundamental para que dichas directrices puedan ser aplicadas y respaldadas ampliamente. Se anima por lo tanto a todas las partes interesadas a participar en dicho proceso.